

**Réseau Ouest et Centre Africain
de Recherche en Education
*Educational Research Network
for West And Central Africa***



RECHERCHE TRANSNATIONALE

**DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST
ET DU CENTRE : APPRENDRE DES EXPÉRIENCES
LOCALES ET INTERSECTORIELLES**

--EDUCATION, EAU, SANTÉ--

Transnational research

*Decentralization in West and Central Africa:
Learn from local and intersectoral lessons*

--Education, Water, Health--

**Dr MALAM MOUSSA, Laouali
Dr ILBOUDO, Ernest K.**



**Éditions Universitaires
de Côte d'Ivoire**



RECHERCHE TRANSNATIONALE

**DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DE L'OUEST
ET DU CENTRE : APPRENDRE DES EXPÉRIENCES
LOCALES ET INTERSECTORIELLES**

--EDUCATION, EAU, SANTÉ--

Transnational research

Decentralization in West and Central Africa:

Learn from local and intersectoral lessons

--Education, Water, Health--

Dr MALAM MOUSSA, Laouali

Dr ILBOUDO, Ernest K.

**Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education/*Educational
Research Network for West And Central Africa***

**RECHERCHE TRANSNATIONALE. DÉCENTRALISATION EN AFRIQUE DE
L'OUEST ET DU CENTRE : APPRENDRE DES EXPÉRIENCES LOCALES ET
INTERSECTORIELLES . EDUCATION, EAU, SANTÉ**

Transnational research. Decentralization in West and Central Africa: Learn from
local and intersectoral lessons --Education -Water-Health—

Mise en page : Editions Universitaires de Côte d'Ivoire (EDUCI)
Université de Cocody-Abidjan. www.univ-cocody.ci/educi
BP V 34 Abidjan 01

Dépôt Légal N° 10045 du 14 juin 2012, 2^e trimestre 2012
ISBN : 978-2-35565-026-0 **EAN** : 9782355650260

© ROCARE/EDUCI

Tout droit de reproduction réservé pour tous les pays

Attention! Le photocopillage tue le livre et le travail intellectuel. EVITEZ-LE

SOMMAIRE

Sigles et abréviations.....	7
Listes de tableaux.....	11
Listes des graphiques.....	12
 PRÉFACE.....	 13
RESUME EXECUTIF.....	15
 INTRODUCTION.....	 19
I. CONTEXTE.....	28
I.1. Cadre géographique et humaine de l'étude.....	29
I.2. Données économiques sur les pays.....	30
I.3. Contexte politique.....	31
II. REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	34
II.1. Définition des concepts.....	35
II.2. Philosophie d'intervention et motivations.....	39
II.3. Schémas de la décentralisation et des compétences transférées.....	44
II.4. Cadres juridiques de la décentralisation.....	48
II.5. Politiques sectorielles.....	52
II.6. Synthèse.....	57
III. METHODOLOGIE.....	60
III.1. Le cadrage méthodologique.....	60
IV.2. L'opérationnalisation de la démarche méthodologique.....	64
IV.3. Difficultés méthodologiques.....	67
V. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS.....	67
V.1. Ghana.....	67
V.2. Cameroun.....	74

V.3. Niger.....	80
V.4. Le Mali.....	93
V.5. Sénégal	112
V.6. Burkina Faso.....	117
VI. DÉVELOPPEMENTS ULTÉRIEURS ET PERSPECTIVES.....	129
VI.1. Développements ultérieurs.....	129
VI.2. Perspectives.....	130
CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS.....	131
Conclusion générale.....	131
Recommandations.....	133
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	134
ANNEXES.....	139
ANNEXE 1 : INTRODUCTION GENERALE AUX ETUDES DE CAS.....	137
ANNEXE 2 : BURKINA FASO.....	147
ANNEXE 3 : CAMEROUN	175
ANNEXE 4 : GHANA.....	215
ANNEXE 5 : MALI.....	253
ANNEXE 6 : NIGER.....	287
ANNEXE 7 : SENEGAL.....	325

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International
- ADEA : Association pour le développement de l'éducation en Afrique
- AEP : Adduction d'eau potable
- A.G.R : Activités génératrices de revenus
- AME : Associations des Mères Éducatrices
- AN : Assemblée nationale
- ANICT : Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
- AOF : Afrique occidentale française
- APE : Associations des Parents d'Élèves
- ASACO : Association de Santé Communautaire
- AUE : Association des usagers de l'eau
- CC : COGES communaux
- CECI : Centre d'études pour la coopération internationale
- CED : Centre d'éducation pour le développement
- CFA : Communauté du franc africain
- CGE : Comité de gestion de l'eau
- CN : Coordination nationale
- CNEA : Commission Nationale de l'Eau et de l'Assainissement
- COFO : Commission foncière
- COGES : Comité de Gestion des Etablissements Scolaires

COGES/ES : Comités de Gestion des Établissements Scolaires du Secondaire

COSAN : Comité de santé

CR : Coordination régionale

CRDI : Centre de recherche pour le développement international

CSCOM : Centre de santé communautaire

CSI : Centre de santé intégré

DRSP : Direction Régionale de la Santé Publique

FAO : Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

HCCT : Haut Conseil des Collectivités Territoriales

HCME : Haut Commissariat à la Modernisation de l'État

CRA/D : Haut Commissariat à la Réforme de l'Administration et à la décentralisation

GIRE : Gestion Intégrée des Eaux au Niger

IDH : Indice du Développement Humain

JICA : Agence japonaise pour la coopération internationale

LOSEN : Loi d'Orientation du Système Éducatif Nigérien

MEB/A : Ministère de l'Éducation de Base et de l'Alphabétisation

MEF : Ministère de l'Économie et des Finances

MEN : Ministère de l'Éducation Nationale

MHE : MHE : Ministère de l'hydraulique et de l'Environnement

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

ONG : Organisation non gouvernementale

OSC : OSC : Organisation de la société civile

PADENF : Projet d'appui au Développement de l'Éducation Non Formelle

PADLOS : Programme d'appui au développement local au Sahel

PCDHRU : Plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine

PDDE : Programme Décennal de Développement de l'Éducation

PDECOM : Plan de développement économique de la communauté

PDS : Plan de Développement Sanitaire

PDSC : Plan de développement sanitaire de la commune

PIB : Produit intérieur brut

PNE-Niger : Partenariat National de l'Eau du Niger

PNUD : Programme de Nations Unies pour le développement

PRM : Présidence de la République du Mali

PRN : Présidence de la République du Niger

PSPV : Programme spécial production vivrière

PTF : Partenaire technique et financier

RGP/H : Recensement général de la population et de l'habitat

ROCARE : Réseau Ouest et centre africain de recherche en éducation

SDRP : Stratégie de réduction de la pauvreté

SOUTEBA : Soutien à l'éducation de base

SEEN : Société d'exploitation des Eaux du Niger

SPEN : Société de Patrimoine des Eaux du Niger

SPEN : Société de Patrimoine des Eaux du Niger
SPSS : Statistical package for social sciences
SR : Sans Réponse
UGE : Unités de Gestion des Eaux
UNICEF Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
US: United states (Etats Unis)

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Populations et appareils administratifs des pays.....	29
Tableau II : Principaux indicateurs économiques.....	31
Tableau III : État de la décentralisation dans neuf pays membres du ROCARE.....	33 à 34
Tableau IV : Vue synoptique du cadre méthodologique.....	61 à 62
Tableau V : Profil décentralisation des pays et choix des sites.....	66
Tableau VI : Réponses aux huit questions au Ghana.....	68 à 74
Tableau VII : Réponses aux huit questions au Cameroun	75 à 80
Tableau VIII : Budget 2008 des communes visitées au Niger.....	89
Tableau IX : Les acteurs rencontrés au Mali.....	93
Tableau X : Motivations des acteurs enquêtés au Mali.....	95
Tableau XI : Modes de participation au Mali.....	97
Tableau XII : Compétences exercées par les conseils communaux maliens.....	100 à 103
Tableau XIII : Degré d'atteinte des indicateurs sectoriels au Mali.....	107 à 109
Tableau XIV : Réponses aux huit questions au Sénégal...	113 à 117

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Structure des gouvernements locaux au Ghana.....	52
Graphique 2 : Existence des comités de gestion au Niger.....	82
Graphique 3 : Participation de la population dans les communes au Niger.....	83
Graphique 4 : Profil éducatif des conseillers municipaux du Niger.....	84

PRÉFACE

Le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) est heureux de partager les résultats de sa recherche transnationale sur la décentralisation de l'offre des services sociaux de base, notamment l'eau, l'éducation et la santé, dans cinq pays de l'Afrique de l'Ouest-Burkina Faso, Ghana, Mali, Niger et Sénégal- et au Cameroun en Afrique Centrale. La production de ce document participe de la volonté du ROCARE de mettre les résultats de ses travaux à la disposition des responsables politiques et administratifs africains et de la communauté des chercheurs afin de contribuer à la prise de décisions informées, d'une part, et à la poursuite de la réflexion sur tous les phénomènes de société et en particulier les questions de l'éducation et de la formation des ressources humaines.

Pour la réalisation de cette recherche le ROCARE a bénéficié de l'appui financier du Centre canadien de recherche pour le développement international (CRDI) et de l'accompagnement technique de ses experts, notamment Dr Ernest Dabiré et Susan Godt. Le ROCARE tient à remercier le CRDI pour son soutien de longue date et sa marque de confiance. Au sein même du réseau plusieurs membres ont fourni des efforts inestimables pour élaborer le projet de recherche, négocier le financement, préparer et réaliser

l'étude, produire les rapports et les faire valider, et enfin assurer la publication du présent livre. Sans prétendre citer toutes les personnes qui ont apporté une pierre pour l'édification de cet ouvrage, nous citons Katheryn Touré, alors Coordinatrice Régionale, pour avoir initié l'étude, les docteurs Laouali Malam Moussa et Ernest Ilboudo pour avoir rédigé le projet de recherche et assurer la coordination scientifique. Professeur Thérèse Tchombé et Dr Joseph François Azoh ont au nom du Comité Scientifique du ROCARE supervisé le processus d'édition des rapports. Ils ont été assistés par Dr Abdel Kadir Galy, Pr Ousmane Gueye, Dr Yacouba Yaro et Dr Zakaria Berthé en qualité de réviseurs.

Il va sans dire que le présent ouvrage ne verrait pas le jour sans l'investissement intellectuel des membres des équipes nationales qui ont mené les études de cas. Une pensée particulière pour tous les spécialistes externes qui ont accepté d'appuyer les membres des Coordinations Nationales pour l'analyse des expériences de décentralisation dans les domaines de l'eau et de la santé. Les équipes pays sont ainsi composées :

Burkina Faso : B. Guiro, I. Konaté, E. Yaro, Dr S. Kouanda, D. Sawadogo, Dr E.K. Ilboudo et H. Sandwidi

Cameroun : I.Fozing, G. Fonkeng Epah, B. Dzounesse Tayim, O. L. Kamdom et P. Fonkoua

Ghana : J.A. Opare, G.R.K. Egbenya and M. Kaba

Mali : N. Sidbé

Niger : D. Mamadou Marthé, A. Kouré, S. Halidou et N. Hassane

Sénégal : C. Touré (sous la supervision de)

Dr Toumani Sidibé
Secrétaire Exécutif, Coordination Régionale

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Depuis la chute du Mur de Berlin en novembre 1989 et la subséquente fin de la guerre froide, les pays africains semblent avoir découvert à nouveau la démocratie et refuser le diktat des partis uniques. Cette démocratisation va au-delà du multipartisme pour inclure une nouvelle lecture de la gouvernance qui se fonde sur une profonde réforme de l'administration et confère aux acteurs locaux dont ceux de la société civile plus de pouvoir dans la gestion des affaires de la cité. L'enfantement de la décentralisation, pour nommer cette nouvelle gouvernance, quand bien même annoncé depuis des décennies n'est devenu réalité qu'après que les peuples se soient révoltés comme ce fut le cas au Mali avec les événements du 26 mars 1991 ou la série des conférences nationales souveraines à l'instar de celle qu'a connue le Niger du 29 juillet au 3 novembre 1991. Des six pays francophones couverts par l'étude, seuls le Cameroun et le Sénégal n'ont pas attendu ce niveau d'agitation pour amorcer le processus de partage du pouvoir avec des exécutifs locaux investis de mandats électifs. Une mention particulière doit être faite quant à la spécificité de l'expérience du Ghana, seul pays anglophone de l'étude, dont l'engagement dans la décentralisation a été plus rapide et profond.

L'objet de cette étude du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education est non seulement d'analyser les expériences de décentralisation administrative mais aussi et surtout celles relatives aux politiques sectorielles de fourniture des services sociaux de base, notamment, l'eau, l'éducation et la santé. Le but est de mesurer les effets de la démocratie à la base sur le transfert des compétences et des ressources, et la prise en main de la gestion des services sociaux par les structures communautaires. Le questionnement au centre de cette réflexion porte sur les transformations sociales induites par le processus de décentralisation et le degré de synergie d'actions qu'il a suscité en vue d'un accès plus équitable aux services sociaux de base dans les secteurs concernés.

Pour ce faire, les chercheurs ont interrogé les motivations des États et l'effectivité des transferts de compétences et des moyens y

liés, notamment du point de vue des acteurs locaux et des relations qu'ils entretiennent entre eux et avec le niveau central. Sur ce point, une attention particulière a été accordée au genre et à l'émergence de nouveaux leaders communautaires dont les femmes.

Une approche éclectique a été privilégiée dans le cadre de cette recherche en combinant des méthodes quantitatives et qualitatives dont l'analyse documentaire qui a eu lieu en prélude à l'élaboration des outils de l'enquête pour le besoin de laquelle un canevas a été mis à la disposition des équipes suite à l'atelier de janvier 2009 à Niamey. Dans chaque pays, l'enquête a été menée dans six communes en deux phases, à savoir celle de la collecte des données et celle de la restitution. Cette phase du travail de terrain devait aussi servir d'opportunité pour compléter, le cas échéant, les données manquantes au terme de l'exploitation de celles issues de la première phase. Soulignons que les outils de collecte des données —grille d'analyse documentaire, fiche d'observation, questionnaire et guides d'entretiens-- ont été testés à l'occasion d'enquêtes pilotes pour s'assurer que les enquêteurs ont bien compris la procédure d'administration des instruments et que ces derniers sont valides.

Toutes les équipes ont fait appel à des informaticiens et/ou statisticiens pour concevoir les masques de saisies des données quantitatives dont les traitements et analyses ont été faits à l'aide des logiciels Excel et SPSS. Dans certains cas, les données qualitatives ont également été exploitées avec des logiciels d'analyse de contenu. Il y a eu aussi des traitements manuels, notamment en ce qui concerne les données documentaires. Les différents jeux de données ont été triangulés pour comparer les appréciations de nos interlocuteurs et vérifier la fiabilité des données collectées, gage de la qualité des informations qui vont en résulter. L'atelier de lancement de Niamey --du 13 au 16 janvier 2009-- et l'atelier de suivi de Ouagadougou --du 15 au 17 juin 2010-- ont fixé les critères et indicateurs d'analyse. Toutes ces rencontres ont été précédées par des échanges entre les deux chercheurs principaux, coauteurs du projet de recherche, sur les outils et plans de rédaction des différents rapports.

La décentralisation n'est certes pas une nouvelle initiative dans le paysage administratif des pays concernés par cette étude dans la

mesure où des expériences de gouvernance locale avec des exécutifs élus ont existé pendant la période coloniale ne serait-ce que dans quelques centres urbains, mais mieux, plusieurs entités politiques précoloniales ont connu des appareils administratifs comprenant un pouvoir central en charge de la sécurité et de l'unité du territoire qui délègue certaines responsabilités à des autorités régionales. Les grands empires abrités par les territoires actuels du Mali, du Niger et du Burkina Faso sont des exemples historiquement bien établis.

Cependant, la décentralisation dans sa forme actuelle, notamment celle de la fourniture des services sociaux de base est un phénomène relativement récent dont les germes remontent au début des années 1990, surtout après la conférence de la Baule. La vague de remise en cause des appareils d'État totalitaires favorisée par la fin de la guerre froide et l'effondrement des partis uniques suite aux conférences nationales souveraines –Mali, Niger-- ou les rébellions armées –Mali, Niger et Sénégal-- constituent les points de départ des réformes administratives et réglementaires qui ont balisé le terrain. Ailleurs les gouvernements ont joué l'anticipation pour contenir ou prévenir les réclamations violentes. Ainsi, les Constitutions ont été révisées et des textes d'application —lois et décrets— pris pour mettre en place des organes d'encadrement des collectivités naissantes -- Haut Conseil des Collectivités Territoriales, Commission nationale de la Décentralisation ou Commissariats à la modernisation de l'État--.

Mais il convient de souligner que la prise des textes n'est pas toujours synonyme de l'effectivité du transfert des compétences, encore moins de leur assomption par les organes élus au niveau de la collectivité. Les principaux freins en la matière sont le maintien des ressources financières et humaines au niveau central et l'insuffisance de la formation des acteurs locaux. En effet, ces derniers n'ont ni les compétences ni les expériences requises pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les actions de développement local. Avec le temps, des améliorations sont enregistrées notamment au Ghana, exemple atypique si on le compare aux cinq autres pays. Parmi ces derniers, le Mali et le Sénégal semblent fournir le plus d'efforts de financement en faveur des collectivités décentralisées.

Aux difficultés créées par les appareils d'État, il faut ajouter les tares inhérentes au contexte dans lequel le processus a vu le jour. En effet, dans presque tous les cas, les revendications qui ont imposé la décentralisation dans les agendas des responsables politiques sont nées de la frustration des citoyens, las de payer des impôts et taxes sans rien recevoir en retour. Il en a résulté un incivisme fiscal sur fond d'un scepticisme quant à la crédibilité des acteurs politiques nationaux et même locaux. Avec ce décor en toile de fond, on comprend aisément la faible exécution des budgets communaux –35,02% au Mali en 2008 --.

Les études de cas indiquent néanmoins que les acteurs sont acquis à la décentralisation. Ils expliquent les quelques réticences rencontrées par la pauvreté ambiante, surtout en milieu rural. Le pourcentage des satisfaits du processus parmi les enquêtés est de 98,10 au Mali et 95% au Niger, un sentiment que ces derniers tirent de leur implication dans l'élaboration des plans de développement de leurs communes et la gestion des services sociaux de base dont en particulier l'éducation. Les comités de gestion sont jugés fonctionnels dans l'ensemble quand bien même plusieurs de leurs membres ne maîtrisent pas bien les dispositions des textes qui les régissent et coopèrent entre eux et avec les conseils communaux. Cette ignorance est abusivement exploitée par les autorités déconcentrées qui devraient exercer un contrôle de conformité *a posteriori* des actes posés par les exécutifs élus. Pour compliquer la situation, le contrôle citoyen est quasi inexistant en dehors des communes urbaines où il prend une allure politique.

Malgré les pesanteurs sociales et culturelles qui limitent la participation des femmes aux activités politiques, il se dégage des études de cas que la décentralisation en général et celle de la fourniture des services sociaux de base en particulier ont favorisé l'émergence de leaders femmes dans les instances de prise de décisions où elles exercent des responsabilités à hauteur de 75%. dans certaines communes.

INTRODUCTION

Le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) a entrepris une recherche transnationale sur la décentralisation des services sociaux de base –eau, éducation et santé-- dans six de ses pays membres suite à une étude pilote conduite au Ghana et au Mali et une revue de la littérature sur le même thème. Les résultats de l'étude pilote ont servi de base pour (i) une réunion de réflexion sur le sujet en février 2007 à Bamako et (ii) la formulation du projet de recherche par deux chercheurs du réseau. Ce document a fait l'objet d'un large partage à l'interne mais aussi à l'externe avec des chercheurs non africains et des institutions partenaires comme le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI) qui a financé l'étude. Le coup d'envoi des études de cas a été donné à l'occasion d'un atelier méthodologique organisé du 13 au 16 janvier 2009 à Niamey au Niger.

Après la conclusion des six études de cas et la validation des rapports par les comités scientifiques nationaux, les Coordinations Nationales (CN) les ont envoyés à la Coordination Régionale (CR) du réseau pour envoi aux chercheurs principaux aux fins de la production du présent rapport de synthèse. Soulignons que des changements introduits par la CR à la demande de quelques unes des CN concernées ont beaucoup affecté le plan de mise en œuvre du travail et induit

un retard significatif dans la production des outputs nécessaires à la mise en forme de la synthèse générale.

Problématique

L'étude menée par le volet éducation du programme d'appui au développement local au Sahel (PADLOS-éducation) de 1995 à 1997 a mis en évidence l'importance de la formation comme facteur de renforcement des capacités des acteurs communautaires dans la survie des initiatives de prise en charge locale de la fourniture des services sociaux de base, que ces initiatives émanent de la base ou du sommet. Il est clair que la construction de la démocratie à la base, but ultime de la décentralisation, ne peut être envisagée sans la disponibilité de ressources humaines formées en quantité et en qualité. Cela est d'autant plus vrai que les collectivités locales ont besoin de spécialistes dans tous les domaines pour (i) concevoir les plans et programmes de développement de leurs terroirs, (ii) suivre la mise en œuvre des actions ainsi que l'exécution des travaux de tous genres et (iii) gérer la satisfaction des besoins quotidiens des populations.

Il va sans dire que les gestions centralisées que les différents pays ont connu des décennies durant n'ont pas permis le développement de ces compétences. L'adoption de la décentralisation comme mode de gouvernance devrait être accompagnée par la mise à disposition des ressources humaines nécessaires pour générer les richesses avec lesquelles les organes nouvellement installés sont censés travailler. Malheureusement, les expériences de la sous région, telles que rapportées dans les études pilotes et les contributions à l'atelier préparatoire de 2007, indiquent que les gouvernements ont accepté le transfert des tâches plus

par contrainte que par volonté politique, d'où leur réticence à rétrocéder les moyens financiers.

Partant de cette toile de fond, il est légitime de s'interroger sur la viabilité et l'effectivité de la décentralisation et le degré de prise en mains du processus par les acteurs locaux.

L'atelier de janvier 2009 à Niamey a circonscrit la problématique de cette étude autour des questions suivantes :

- Les différentes parties prenantes au processus de la décentralisation se sont-elles approprié les schémas adoptés ? Pour répondre à cette question, il faut établir le lien entre le modèle retenu et la tradition administrative du pays, d'une part, et le degré de prise en compte du système traditionnel, de l'autre.
- Les motivations qui sous tendent l'ouverture à l'organisation politique traditionnelle de l'Afrique relèvent-elles d'une volonté de prendre en compte les réalités sociologiques pour mieux réussir ou bien celle de s'en servir pour maintenir le *statu quo* ?

But, objectifs et questions de recherche

But de l'étude

Le but de cette étude est d'examiner les questions ci-dessus de manière globale, c'est-à-dire en allant au-delà des textes de loi et des approches anglo-saxonnes ou latines de la décentralisation pour appréhender leur appropriation et leur mise en œuvre par les acteurs locaux eux-mêmes ainsi que leur variabilité d'un pays à un autre. Cela doit déboucher sur des propositions de mesures et actions d'accompagnement susceptibles de consolider les acquis et de hisser encore plus haut le niveau des capacités

locales d'autonomisation des communautés et la qualité de la gouvernance locale pour une meilleure satisfaction des besoins de la population.

Le terrain ainsi déblayé, il faut appréhender ce qui nous semble être le nœud central de la décentralisation, à savoir la nature des relations que les acteurs centraux et locaux entretiennent entre eux. Pour ce faire, il est indispensable d'identifier, à travers les textes réglementaires y afférant et les exposés des motifs, les raisons profondes qui ont conduit au déclenchement du processus de la décentralisation au niveau de chaque pays. A ce niveau le questionnement recouvre plusieurs aspects qui ne sont pas toujours aisés à attaquer de front. C'est pour cela que le protocole de l'étude insiste sur la nécessité de mettre l'accent sur la maîtrise de la mise en œuvre et la recherche d'explications sur la philosophie et les principes opérationnels de la dynamique ayant accompagné la politique de la décentralisation dans chaque pays et au plan général.

Les dimensions à examiner concernent les rôles joués par le niveau politique central, les communautés à la base dont la société civile et les partenaires. Plus précisément, il s'agit de déterminer si l'initiative est issue des animateurs de l'État ou bien si ces derniers ont été contraints par les revendications des communautés ou les exigences des agendas internationaux. Il va sans dire que si l'État perçoit la décentralisation comme une échappatoire, la mise en œuvre sera laborieuse. Par contre, s'il la perçoit comme une nécessité pour mieux mobiliser les ressources de la Nation en vue de l'amorce du développement, on peut s'attendre à ce que les moyens soient plus facilement mis à la disposition des acteurs du niveau opérationnel.

Objectifs

L'objectif général de cette recherche est d'évaluer la contribution des processus de décentralisation à l'avènement d'un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base à travers l'intégration des acteurs et des actions.

Plus spécifiquement il s'agira de:

- Mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local.
- Mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources.
- Déterminer si les compétences transférées sont effectivement exercées.
- Evaluer la performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles d'eau, de santé et d'éducation dans un contexte d'intégration des structures locales.
- Déterminer le degré selon lequel les politiques de décentralisation ont favorisé l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.
- Mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence d'un leadership local favorable à la réduction des disparités de genre et à la promotion de leaders femmes.
- Apprécier les différentes motivations qui ont amené les États à adopter la décentralisation, en général, et celles des services sociaux de base, en particulier.

Questions de recherche

A la lumière de tout ce qui précède, la question de recherche principale est formulée ainsi qu'il suit :

En quoi les processus de décentralisation en cours permettent-ils une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base ?

Cette question se décline en sept questions spécifiques, à savoir :

- La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu local ?
- Les compétences et les ressources sont –elles transférées ?
- Les compétences transférées sont-elles effectivement exercées ?
- Le niveau d'intégration locale des instances permet-il une conduite performante des politiques sectorielles impulsées par le centre, notamment dans les secteurs des services sociaux de base (eau, santé, éducation) ?
- Quels rapports existe–t-il entre les politiques sectorielles en matière d'accès et de distribution des ressources, d'une part, et la construction d'une élite politique locale favorable à la réduction des disparités de genre en général, et à la promotion de leaders femmes, en particulier ?
- Existe-t-il une synergie d'action entre les organes communautaires en vue d'une meilleure distribution des services sociaux de base dans la perspective de la réduction des inégalités ?
- Quelles sont les motivations qui ont été à l'origine de la décentralisation en général, et dans les services sociaux de base, en particulier ?

Justification

C'est pour mieux comprendre les tenants et aboutissants du processus de la décentralisation ainsi que les résultats atteints jusqu'ici que le ROCARE a mené deux études de cas –au Mali et au Ghana– sur le thème en 2006 et organisé un atelier de validation des rapports qui en sont issus en février 2007 avec la participation des membres des deux équipes, des représentants de cinq coordinations nationales, du personnel de la coordination régionale et de plusieurs partenaires du réseau au Mali et ailleurs dont un représentant du CRDI.

Le ROCARE a entrepris la présente étude transnationale sur le même sujet en vue de :

- approfondir la réflexion sur toutes les questions qui ont sous-tendu l'étude pilote ;
- vérifier les résultats obtenus à travers un corpus plus large d'expériences ; et
- élucider davantage les difficultés qui expliquent les lacunes observées.

Compte tenu du budget disponible et en application des critères de sélection proposés par l'atelier de Bamako (février 2007), notamment l'existence réelle de la décentralisation, la diversité géographique et le transfert des compétences dans les trois secteurs, les six pays suivants –Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger et Sénégal— ont été retenus comme sites des études de cas.

Le choix des pays se justifie par la volonté d'élargir le corpus des expériences à examiner et le souci de bénéficier de l'avantage de la diversité des situations. En effet, le tableau I ci-dessous suggère une diversité dans

les cheminements suivis par les pays, et cela malgré les héritages plus ou moins identiques. Aussi, les ateliers préparatoires et les échanges entre les différentes parties prenantes pendant le processus de finalisation de la requête de financement ont mis en évidence la nécessité d'aboutir à une profonde compréhension des points ci-après :

1. La question de la maîtrise d'ouvrage et du partenariat entre les différents acteurs au niveau communal ;
2. La perception qu'ont les différents acteurs de la décentralisation et de ses relations avec la déconcentration, d'une part, et de l'autre, le transfert des compétences, y compris celles relatives à (i) la mobilisation des ressources internes des communes, (ii) l'exécution des plans et programmes, et (iii) les mécanismes de contrôle et de correction de l'action des élus locaux dont entre autres les dispositifs d'une communication démocratique qui suppose l'usage des langues nationales dans les délibérations ;
3. La démocratisation de la vie publique ;
4. La nécessité de resserrer davantage les liens entre les différents comités (éducation, santé, eau) dans les communes en vue de créer des synergies et d'optimiser la participation des populations pour le développement communal ;
5. La formation des élus pour intégrer les dynamiques de changement dans la commune et promouvoir un leadership local favorable aux innovations et à l'évolution des pratiques managériales.

Résultats attendus

Au delà des déclarations et autres professions de foi, l'étude vise à établir l'état de mise en œuvre de la décentralisation à partir des faits comme :

- Le degré d'adéquation entre les objectifs annoncés et les moyens humains, matériels et financiers octroyés ;
- La synergie d'action entre les acteurs à tous les niveaux ;
- L'effectivité du transfert de compétences du niveau central aux collectivités locales et ce, dans tous les domaines ;
- Les limites et perspectives du processus actuel ; et
- Les mesures d'accompagnement édictées par les gouvernements.

Un autre champ d'investigation est l'analyse des relations entre les acteurs à la base et l'usage que les communautés font des pouvoirs que le nouveau jeu démocratique leur confère. S'en servent-elles pour contrôler la mise en œuvre des plans et programmes d'investissement et au besoin sanctionner les autorités décentralisées au regard de leurs performances ? L'élection des animateurs des exécutifs communaux induit-elle une meilleure utilisation des ressources financières des communes ? La programmation des investissements en matière de santé, d'éducation et d'eau est-elle plus participative ? Les politiques de recouvrement des coûts tiennent-elles compte du pouvoir d'achat des ménages les moins nantis ?

I. CONTEXTE

Cinq des six pays dans lesquels les études de cas ont été réalisées ont hérité du système administratif centralisé de la France –Burkina Faso, Cameroun, Mali, Niger et Sénégal-- même si le Cameroun regroupe une zone anglophone qui fut régie par le style administratif britannique jusqu'en 1974. Le Ghana, seul pays entièrement anglophone, a connu depuis la période coloniale une administration plus décentralisée.

En effet, depuis son installation, l'administration coloniale anglaise a maintenu le pouvoir des autorités coutumières en matière de maintien de la loi et de l'ordre. Ces attributions ont été renforcées par l'ordonnance de 1859 érigeant les villes côtières en communes. Les dispositions de cette ordonnance ont été complétées par l'ordonnance de 1943 autorisant l'élection des conseils communaux à Accra, Kumasi, Secondi-Takoradi et Cape Coast. Après l'indépendance du pays en 1957, la politique de décentralisation a continué avec la loi de 1961 qui instituait une administration communale à côté de celle de l'État central. Les difficultés de la cohabitation des deux appareils, dont un (l'administration locale) n'a pas les moyens de sa mission, ont conduit aux réformes de 1971 et 1974. Les dispositions de cette dernière retouchées en 1988 constituent les véritables bases du démarrage effectif de la décentralisation au Ghana.

Dans les pays francophones, hormis les expériences des quatre communes sénégalaises créées par le décret du 10 août 1854 –Saint Louis, Rufisque, Gorée et Dakar--, la décentralisation a été amorcée à la veille des indépendances (1958 pour le Niger). Il faut dire qu'en France même les prémices de la décentralisation ont été énoncées par le décret impérial du 25 mars 1852 qui stipulait : «On peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près ».

1.1. Cadre géographique et humain de l'étude

Quatre des six pays ayant fait l'objet des études de cas sont situés dans la bande sahélienne de l'Afrique de l'Ouest –Burkina Faso, Mali, Niger et Sénégal--, une zone caractérisée par l'aridité de son climat. Les deux autres pays --Cameroun et Ghana-- sont mieux servis par la nature avec des climats allant de la savane arborée à la forêt dense. Tous ces pays connaissent une forte croissance de la population dont la rapide augmentation accentue la pression sur les ressources forestières. Les taux de croissance de la population vont de 2,19% au Cameroun à 3,3% pour le Niger et 3,6% pour le Mali. Il s'ensuit que la proportion des jeunes est partout très forte. Le tableau I ci-dessous présente la superficie, la population et l'organisation administrative de chacun des six pays.

Tableau I : Populations et appareils administratifs des pays¹

	Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
Superficie km ²	274 000	475 442	238 540	1 241 238	1 267 000	196 722
Population ¹	16 241 211 (2010)	19 294 149 (2010)	23 160 000 (2008)	14 517 176 (2009)	15 878 271 (2010)	14 086 103 (2010)
Organisation administrative	13 régions, 45 pves, 352 cnes	10 régions, 14 Cmtés Urbaines 360 Cnes	6 Cmtés urbaines , 10 Cnes urbaines 124 Cnes de district	8 régions, 1 district, 49 cercles, 703 Cnes (dont 37 urbaines)	8 régions, 4 villes, 15 Arrdts urbains, 255 Cnes urbaines.	14 régions, 104 Cnes, 46 Cnes d'Arrdts et 370 Cmtés rurales.

Sources : Projet de recherche et rapports des études de cas

* dpts = départements ; pves = provinces ; Cnes = communes ; Cmtés = Communautés ; Arrdts = arrondissements

¹ Données recueillies sur internet en début novembre 2011

I.2. Données économiques sur les pays

Hormis le Sénégal dont l'économie est tirée par le secteur des services (63% contre 13,3% pour l'agriculture en 2008), les cinq autres pays de notre corpus sont principalement agricoles. En 2008, le Ghana par exemple a tiré 37% de son produit intérieur brut (PIB) de l'agriculture qui occupait alors 60% de la main d'œuvre. Il est intéressant de noter que les politiques économiques de tous ces pays s'insèrent dans le giron des directives données par la Banque mondiale. Après les Programmes d'Ajustement Structurel dans lesquels ils ont évolué depuis le début des années 1990, tous sont engagés dans les programmes de réduction de la pauvreté et les Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté servent de référence à toutes les politiques sectorielles.

Les ressources naturelles, minerais, bois et pétrole, viennent en seconde position dans la génération des revenus de ces pays. Ici encore, le Sénégal se démarque dans la mesure où l'industrie est la seconde contributrice à son PIB à hauteur de 25,3%. L'exploitation du pétrole qui a débuté en 2007 a donné une forte impulsion à l'économie ghanéenne comme l'illustre bien l'augmentation du PIB de 14 milliards de dollar américain en 2008 à 71,216 milliards US \$ en 2011. Avec un PIB de 42,76 milliards de dollar en 2009, le Cameroun a une des plus fortes économies de l'Afrique centrale. Le Niger est le maillon faible du groupe du point de vue économique avec un PIB de 10,45 milliards de dollar US en 2009. Cependant, la situation du citoyen ordinaire est quasi identique dans tous ces pays au regard de leurs indices de développement humain (voir tableau II suivant).

Tableau II : Principaux indicateurs économiques

	Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
PIB (milliards US \$)	7,136 (2007)	42,76 (2009)	71,216	3 344 milliards CFA (2007)	10,45 (2009)	23,16 (2009)
IDH	0,389 (Bas) (2007)	0,460 (Faible) (2010)	0,533 Moyen (2010) ²	0,371 (Faible) (2007)	Faible (2010)	Moyen (2010)
Population sous le seuil de la pauvreté (%)	46,2 (2007)	35,6 (2004)	28,5 (2011)	58,1 (2009)	60 (2008)	54 (2008)

Sources : Etudes de cas et internet

1.3. Contexte politique

Le contexte général des pays couverts par cette étude est marqué par le fait qu'au lendemain des indépendances (début des années 1960), les États africains ont presque tous connu des systèmes administratifs et politiques fortement centralisés gérés par des régimes autoritaires. Les prétextes avancés pour justifier les dénis de liberté et autres violations des droits démocratiques sont la nécessité de l'édification de Nations unitaires, les exigences de la construction nationale et la mise en commun des ressources financières pour soutenir un développement économique et social planifié qui concerne tous les secteurs dont l'Éducation, la Santé et l'Eau. La logique des régimes autoritaires ne permettant pas le débat contradictoire, la société civile et encore moins l'opposition politique n'avaient pas droit de cité.

Hilhorst et Baltissen (2004) soulignent que le Mali est héritier des expériences des grands empires du 11^{ème} au 17^{ème} siècle –Ghana, Mali et Songhaï— qui étaient en

réalité des fédérations d'entités politiques avec à leur tête des empereurs et dont la grandeur des territoires avait rendu la décentralisation impérative². Il en a résulté une culture administrative basée sur la décentralisation qui ne pouvait s'accommoder de la déconcentration encore moins de la centralisation instituée par le système étatique établi par la colonisation française. En effet, Niane (1960) écrivait que l'Empire du « Mali a laissé à chaque groupement ethnique son autonomie se contentant de lever seulement un tribut. » Bocar Séga Diallo soutenait sur le site [www.histoire-afrique](http://www.histoire-afrique.com): « Au total, comme le Wagadu et le Mali, le Songhay était un État décentralisé qui eut à faire face à de nombreuses révoltes » (pages 12-13).

Le terme décentralisation est utilisé ici dans le sens que lui donne le dictionnaire ENCARTA, c'est-à-dire, un mode d'organisation administrative qui consiste à reconnaître la personnalité juridique et un pouvoir décisionnel en certaines matières à des communautés d'intérêt (Région, commune). Ainsi définie, la décentralisation constitue une des réponses possibles à la question de la répartition des fonctions administratives entre l'État et les autres collectivités publiques.

On peut estimer que la décentralisation est mise en œuvre dès lors que la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur les affaires locales. Dans cette acceptation du terme, il ressort de la littérature que le Sénégal connaît la décentralisation depuis plus de 155 ans avec les communes de plein exercice de Saint Louis (1872), Gorée (1872), Rufisque (1878) et Dakar (1887) créées en application du décret

2 Voir la charte des peuples mandinka élaborée sous l'égide de Soundjata Keita au 13^{ème} siècle (Kurukanfana)

du 10 août 1854. Hilhorst et Baltissen (2004) soutiennent qu'au Mali, la décentralisation est entrée dans sa phase opérationnelle en 1999 suite aux élections locales et la mise en place effective des organes délibérants au niveau de 703 communes, 49 cercles et 8 régions en plus du district de Bamako. Le tableau 3 ci-dessus dresse la carte postale de la décentralisation dans les six pays couverts par l'étude.

Tableau III : État de la décentralisation dans les six pays

Repères <i>Pays</i>	1 ^{ères} expériences	Evènements déclencheurs	Mise en place des conseils élus	Nombre de communes
<i>Burkina Faso</i>	La loi 55-1489 du 18/11/55 a créé deux communes de plein exercice	Décentralisation entre dans les discours politiques en 1990.	Premières élections communales en 1995	33 communes urbaines. Zones rurales pas concernées.
<i>Cameroun</i>	Deux communes urbaines de plein exercice et conseils locaux par les colons.	Processus a continué avec l'indépendance	Progressive depuis les premières expériences.	338 communes en 1996. Transfert des compétences pas encore effectif.
<i>Ghana</i>	Mise en place des conseils locaux par les Anglais	Reprise avec l'arrivée de Jerry Rawling au pouvoir en 1981	District devenu unité de base du gouvernement local	170 communes depuis 2008 dont 32 nouvelles.

Sources : Projet de recherche et rapports des études de cas

Tableau III (suite)

Repères <i>Pays</i>	1 ^{ères} expériences	Evènements déclencheurs	Mise en place des conseils élus	Nombre de communes
<i>Mali</i>	Création de deux communes mixtes en 1919 suivie de celle de deux autres en 1954. Généralisation à partir de 1958	Transition démocratique de 1991	Suite aux élections de 1999	703 dont 689 créées en 99 et 14 anciennes.
<i>Niger</i>	Election conseil à Niamey en 1957	Inscrite dans les constitutions. Lancement avec démocratisation.	Janvier 2005 suite aux élections de juillet 2004.	4 villes; 255 communes dont 41 urbaines
Sénégal	Création de 4 communes entre 1872 et 1887 suite au décret du 10 août 1854.	Volonté politique	Progressive	534 collectivités (14 régions, 104 communes urbaines, 46 communes d'arrondissement et 370 communautés rurales)

Sources : Projet de recherche et rapports des études de cas

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

Ce chapitre propose un résumé des revues documentaires effectuées dans le cadre de l'élaboration du projet de recherche et des études de cas. En effet, une revue de la littérature a été réalisée en prélude à l'atelier de validation de l'étude pilote, travail qui a été poursuivi pendant le processus de formulation de la requête de financement de la présente étude transnationale. Aussi, le protocole de la recherche requiert de chaque équipe la production d'un rapport spécifique sur l'exploitation de la documentation

nationale sur le sujet avant d'entamer l'enquête. C'est dire qu'une importante banque de documents de référence a été constituée par le ROCARE au titre de ce travail. L'abondance de la matière nous oblige à faire une sélection des références pour en ressortir l'essentiel, étant entendu que le lecteur intéressé pourra toujours recourir aux rapports nationaux pour plus d'informations.

Les premiers éléments de cette synthèse vont porter sur la définition des concepts avant de se pencher sur les motivations philosophiques et politiques qui sous tendent la mise en œuvre de la décentralisation. Nous avons ensuite porté notre attention sur (i) les schémas de décentralisation adoptés dans les différents pays, (ii) les cadres juridiques institués par les pays, (iii) les compétences transférées et (iv) les politiques spécifiques aux trois secteurs au centre de notre analyse. Une synthèse des principales informations tirées de la recension de la littérature boucle le chapitre.

II.1. Définition des concepts

Le vocabulaire administratif emploie plusieurs concepts à côté de celui de la décentralisation comme la centralisation et la déconcentration. Les nuances entre ces termes reposent sur le degré de délégation des compétences. Pour faciliter la discussion, nous allons définir ces différents concepts. Mais avant tout, il est important de bien cerner le concept de gouvernance que la Banque mondiale situe au cœur des problèmes de développement de l'Afrique et qui justifie l'intérêt de plusieurs acteurs à la problématique.

La gouvernance

Le terme gouvernance a fait son apparition en français depuis le 15^{ème} siècle pour signifier le centre de la gestion d'une autorité. Le concept avait alors un sens proche de

celui de gouvernement (Ouattara, 2007). Récemment, les institutions financières lui ont fait subir un glissement sémantique qui le fait désigner « la manière par laquelle le pouvoir politique est exercé dans la gestion de l'économie et des ressources sociales d'un pays en vue du développement » (World Bank, 1992).

La centralisation

La centralisation est une forme déterminée d'organisation ou d'administration publique qui comprend une seule personnalité juridique dans laquelle tous les organes internes, avec leurs compétences et ressources respectives, se trouvent (par les liens hiérarchiques) sous le contrôle direct et impératif du niveau central. En conséquence, l'entité politique comprend une seule unité ou personnalité juridique (État) et toute l'administration, du point de vue du droit, a à voir avec la même personne (unique centre d'imputation par rapport à l'exercice du pouvoir).

La collectivité territoriale

La collectivité territoriale est une portion du territoire national dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Cette notion est importante dans la mesure où la décentralisation peut concerner plusieurs entités administratives comme la région, le département, l'arrondissement et la commune. Si l'existence de la commune est en principe liée à la décentralisation, ce n'est pas toujours le cas pour les autres niveaux qui selon les schémas adoptés peuvent être des collectivités ou de simples entités administratives déconcentrées.

La décentralisation

Dans la tradition administrative française, le terme décentralisation désigne le transfert par le pouvoir central de certaines de ses prérogatives au profit d'entités inférieures. Dans cette acception, le concept renvoie à (i) un mode d'organisation institutionnelle et (ii) une technique de gestion administrative par laquelle l'État central transfère, à une entité juridiquement reconnue, le pouvoir de gérer de manière autonome ses propres affaires³. Cependant, il importe de souligner que le concept de décentralisation est difficile à cerner au regard de l'élasticité de sa définition selon les champs d'investigation --économie, politique, administration, éducation-- des auteurs. En effet, chacun utilise le concept de "décentralisation" pour décrire des situations, modèles et processus variés en fonction des bases théoriques de sa spécialité et des motivations idéologiques qui guident les acteurs sociaux et politiques qui en constituent la clientèle.

La Mission de décentralisation du Mali (2000) définit la décentralisation comme le système par lequel l'État accorde à d'autres entités juridiquement reconnues l'autonomie financière et de gestion dans des conditions prévues par la loi. Touré⁴ cite Maurice Hauriou qui dit que : « *Les raisons de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel,* » car « *les pays modernes n'ont pas besoin seulement d'une bonne administration, ils ont aussi besoin de liberté politique.* » Cet auteur fait écho à Tocqueville⁵ qui pense que la commune est l'incarnation de « la force

3 Mamadou Marthe, Daouda et Malam Moussa, Laouli (2007)

4 Touré, Cheikhou (2011). Décentralisation des services sociaux de base –eau, éducation et santé--: Etude de cas du Sénégal.

5 Tocqueville. De la démocratie en Amérique. Cité par TOURE, Cheikou (voir supra)

des peuples libres. » Rondinelli (1981) nous propose une définition selon laquelle la décentralisation désigne le transfert d'autorité ou la distribution du pouvoir public en matière de planification, management et prise de décisions du niveau national à des échelons infranationaux, autrement dit, du gouvernement central à des exécutifs de niveau inférieur. Plus généralement, la décentralisation peut être politique, administrative, fiscale ou axée sur le marché. Sous la forme de la privatisation ou de la dérégulation, cette dernière est la forme terminale de la décentralisation (voir Owusu et al, 2005).

La déconcentration

Le Haut Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation (HCRA/D) du Niger nous offre cette définition de la déconcentration : « une technique d'organisation administrative par laquelle les autorités centrales délèguent une partie de leurs pouvoirs à des autorités subordonnées locales en fonction dans les circonscriptions administratives. » (HCRA/D, 2003, page 14.) Selon Atchison (2005) ce concept signifie l'octroi, généralement par décret administratif, de certains pouvoirs de prendre des décisions, et de gestion de personnel et du budget en conformité avec les lois et directives des instances supérieures. Cette close restrictive fait que, dans le cadre de la déconcentration, la délégation n'est pas complète contrairement à la notion voisine qu'est la dévolution.

La dévolution

La dévolution est un transfert plein, légal et permanent de l'autorité de prendre des décisions dans différents domaines d'une autorité administrative supérieure à une autorité inférieure.

La compétence

Pour la Mission de décentralisation du Mali (2000), au sens juridique universellement admis, la compétence est l'aptitude légale à agir. Elle est un ensemble de prérogatives reconnues par la loi à une personne (physique ou morale), à une autorité, à un service ou à un organisme public ou privé, pour décider valablement. Les Collectivités Territoriales partagent dorénavant certains pouvoirs avec l'État. Elles deviennent responsables de leur développement. L'État leur transfère les compétences économiques et sociales qui intéressent directement les populations et qu'elles peuvent gérer à leur niveau. Cette reconnaissance de la compétence de la commune en matière de programmation et de gestion de son propre développement consacre la fin du monopole de l'État en matière de développement et d'administration locale.

La délégation

La délégation de compétences est un procédé interne qui peut se présenter à tous les niveaux de l'action gouvernementale ou administrative en fonction des prévisions constitutionnelles ou légales. Elle consiste en un transfert provisionnel de compétences qu'effectue un organe en faveur d'un fonctionnaire ou un autre organe, qui lui est subordonné.

II.2. Philosophie d'intervention et motivations

La décentralisation résulte généralement d'une décision politique prise par l'État en vue de partager le pouvoir avec les acteurs locaux. Mais elle peut également être imposée aux responsables centraux par les réclamations des communautés à la base soit à travers des initiatives de

prise en charge autonome de certaines responsabilités, soit via des exigences politiques. Dans tous les cas de figure, la décentralisation crée des besoins de compétences qui à leur tour appellent la mise en œuvre de programmes de formation au profit des membres des organes locaux. C'est en cela que la question intéresse le ROCARE.

Ce cadre juridique diffère de celui de la centralisation qui *'déresponsabilise'* les citoyens, réduits qu'ils sont en de simples spectateurs des interventions de l'État supposées faire leur bonheur du fait de leur non implication dans l'identification des actions à mener. Un autre effet du manque de concertation et de participation des communautés dans la prise de décisions et la mise en œuvre des actions de développement est l'absence du contrôle de qualité. Les agents de l'État et leurs prestataires de service abusent impunément des moyens de travail mis à leur disposition avec dans certains cas la complicité des élites communautaires qui n'ont pas conscience du tort qui leur est fait. C'est donc sans surprise que, lorsque la crise économique et financière des années 1980 a imposé un autre mode de gouvernance, les communautés à la base ont trouvé suspect l'invitation de l'administration centrale relative au partage des coûts. En général, cela a été perçu comme le refus par les acteurs politiques et administratifs de satisfaire les aspirations des défavorisés. Pire, certains ont interprété le retrait de l'État comme le résultat du détournement de leurs impôts et taxes. Avec de telles suspensions, il va sans dire que la décentralisation est mise à mal dès le départ.

Atchison (2005) nous dit que la décentralisation est généralement motivée par une variété d'agendas idéologique, politique et fiscal avec en toile de fonds le postulat qu'elle renforcerait l'imputabilité, la livraison des services, l'accès

aux services et la rapide satisfaction des besoins locaux. Un autre présupposé de ce discours est que les membres des communautés locales veulent participer et améliorer la qualité des prestations à leur échelle, toutes choses qui augmentent leur intérêt et leur soutien aux processus de changement. En soutenant les politiques de décentralisation dans les pays en développement, les tenants de cette thèse estiment que : «

- La décentralisation est nécessaire pour accélérer le rythme et distribuer les bénéfices de la croissance, intégrer des régions diverses dans des pays hétérogènes, et utiliser de manière plus efficiente des ressources rares ;
- Elle rapproche le gouvernement de la population en impliquant les bénéficiaires dans la planification et la prise de décision au niveau local, ce qui doit déboucher sur l'amélioration de la qualité de l'offre de service. »

Cette philosophie de la décentralisation s'inspire du concept américain de liberté traduit par Tocqueville (op. cit.) qui présente la commune comme « *la force des peuples libres*, » et qui renchérit : « *sans institutions communales, une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté* », et de bonne gouvernance qui veut que les responsables politiques, administratifs et techniques soient comptables des actes qu'ils posent, notamment en matière de gestion des ressources publiques. Cette dernière perspective de la question qui se veut économiste a beaucoup évolué depuis la fin de la guerre froide pour englober (i) le respect des droits humains et de la démocratie, (ii) le renforcement de la société civile, (iii) la bonne gestion gouvernementale et l'efficacité.

La seconde perception de la décentralisation est d'essence latine et se nourrit des réflexions sur les relations du centre avec la périphérie. Elle se veut un processus de construction

du niveau politique local en conférant à ce dernier des pouvoirs de programmation et de prise de décisions, jadis du ressort des responsables centraux. Les auteurs de l'étude PADLOS-Éducation ajoutent à l'acceptation française du concept qu'ils qualifient de décentralisation descendante, l'auto saisine par les acteurs locaux de la fourniture des services, et ce, pour assurer à leur communauté de nouveaux services et/ou la continuité des services existants parant ainsi à l'insuffisance, voire l'absence, des prestations traditionnellement assumées par les démembrements du pouvoir central. Cette forme de décentralisation est qualifiée d'ascendante. Ainsi, la décentralisation est également un phénomène qui va du village à la nation en passant par les regroupements de villages.

Rondinelli (1981) associe la décentralisation à quatre valeurs de la gouvernance à savoir (i) une convergence plus étroite entre les préférences du public et les politiques, (ii) la diversification des innovations en matière de politique du fait de la multiplication des acteurs et des expériences, (iii) l'augmentation de la participation civique et du leadership, et (iv) l'adaptation des décisions politiques aux contextes spécifiques des citoyens. Oulaï cité par Fozing (2007) distingue la décentralisation fonctionnelle de la décentralisation géographique.

Les principes généraux de la décentralisation au Burkina Faso énoncés dans la loi n°040/98/AN du 06 août 1998 portant orientation de la décentralisation portent la marque de ces deux types de décentralisation :

- « La décentralisation est adoptée comme axe fondamental du développement et de la démocratie ;
- Respect de l'unité de l'État : la décentralisation s'opère dans le cadre de l'État unitaire ;

- Accompagnement de la décentralisation par la déconcentration ;
- La progressivité ;
- La subsidiarité ;
- La concomitance du transfert des compétences et des ressources ;
- Le devoir d'assistance de l'État.»

Dans le domaine de l'éducation, l'approche fonctionnelle consiste à répartir les fonctions d'éducation entre plusieurs unités administratives alors que l'approche géographique repose sur le transfert des responsabilités de financement et de gestion aux régions. Le transfert peut également s'opérer d'une institution étatique vers des institutions locales, le secteur privé ou les organisations non gouvernementales. Atchison (2005) souligne que le processus tel que décrit ci-dessus a beaucoup agi sur les systèmes éducatifs africains. Plusieurs pays l'ont envisagé comme une des réponses aux nombreux défis relatifs au management de l'éducation alors que des organismes comme l'Association pour le Développement de l'Éducation en Afrique (ADEA) y voient une stratégie de réforme éducative.

Dans l'un ou l'autre des cas, la décentralisation ne sera effective que si elle dépasse les aspects administratifs et institutionnels pour inclure le politique et le financier. L'accès aux financements de la coopération présuppose souvent ces aménagements. C'est dire que, dorénavant, la redistribution des pouvoirs n'est plus une simple alternative mais une nécessité dont les cadres politiques et administratifs centraux ont besoin pour faire oublier leurs échecs en matière de développement. Ce faisant, les responsables

centraux s'offrent une échappatoire pour limiter les pressions qui leur viennent de toutes parts.

Boisier (2004) identifie cinq impératifs qui justifient la dynamique de la décentralisation, à savoir : (i) la transformation des modes de production induite par la révolution scientifique et technologique, et le développement des moyens de communication et de transport, (ii) la démocratisation progressive du monde depuis la fin de la guerre froide, (iii) le développement de la société civile soutenu par les velléités d'autonomie exprimées de plus en plus par les peuples, (iv) la diminution progressive du rôle de l'État dans la fourniture des services et (v) la mondialisation de l'économie.

Kassibo (1997) souligne la longévité du concept de décentralisation au Mali et l'ambiguïté qu'il recouvre, ambiguïté due à son usage par les différents protagonistes. Après avoir retracé l'histoire de la décentralisation au Mali qui remonte à la période précoloniale, l'auteur retrace le processus de sa mise en œuvre et analyse ses objectifs --approfondissement de la démocratie pluraliste, et promotion du développement local et régional— ainsi que ses enjeux --stabilisation du système politique et administratif, dynamisation des économies locales et préservation des acquis socioculturels--.

II.3. Schémas de décentralisation et Compétences transférées

Plusieurs schémas allant de la décentralisation de la gestion des centres urbains (modèle partiel) à celle de l'ensemble du territoire (modèle intégral) en passant par des options intermédiaires sont possibles. Le tableau 1 ci-dessus dépeint un processus progressif qui a intéressé

dans un premier temps les grandes villes avant d'être élargi aux zones rurales. Certains pays ont couplé la décentralisation avec le découpage administratif qui sous-tend la déconcentration alors que d'autres ont opté pour un découpage sociologique qui fait coïncider les nouvelles communes avec les entités coutumières. Ailleurs, les considérations économiques et/ou géographiques ont guidé le schéma de la communalisation.

Présentant le processus suivi par le Niger, le Cabinet du Premier Ministre indiquait en 2003 que cinq principes ont été mis en avant dans la communalisation du Niger :

1. « La communalisation intégrale dans le respect des limites territoriales des entités coutumières ;
2. La mise en place de trois (3) paliers de décentralisation, à savoir la région, le département et la commune ;
3. Le couplage de la décentralisation et de la déconcentration ;
4. Le choix de l'élection comme mode de désignation des organes dirigeants et
5. L'option de la tutelle de légalité qui s'exerce a posteriori. » (Cabinet du Premier Ministre, 2003, page 5)

Cependant, des trois paliers prévus par la loi 2002-12 du 11 juin 2002, seuls les niveaux de la commune et de la région sont opérationnels. Le niveau Département est pour le moment en veilleuse.

La Constitution camerounaise de 1996 donne, en son article 55, aux collectivités territoriales « la mission de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif, » chaque mission relevant de l'échelon le plus proche du terrain opérationnel.

Le Ghana a créé dans les années 1960, parallèlement aux démembrements de l'administration centrale, un gouvernement local ayant la responsabilité de fournir les services et biens aux populations mais sans avoir les moyens de la mission à lui confiée. Tirant les leçons de l'inefficacité de ce dispositif, des réformes ont été opérées en 1971 et 1974. La réforme de 1974 mettait en place un modèle à hiérarchie unique [*Single hierarchy model*] avec un conseil de district investi de toutes les responsabilités des actions gouvernementales au niveau local. Les difficultés ont augmenté et un bilan établi en 1988 a conclu en l'inefficacité du dispositif et proposé le système des assemblées de district dont les textes organiques combinent les aspects positifs des deux précédents modèles. C'est à partir de cette réorganisation que la décentralisation a acquis sa pleine signification.

La Constitution ghanéenne de 1992 reconnaît la nécessité de décentraliser la machine gouvernementale en stipulant que :

1. Les fonctions, pouvoirs, responsabilités et ressources doivent être transférés du Gouvernement central aux unités des Gouvernements locaux ;
2. Des mesures doivent être prises pour élever la capacité des responsables des gouvernements locaux à planifier, coordonner, gérer et exécuter les politiques dans les domaines affectant les populations locales ;
3. Les unités des gouvernements locaux doivent avoir des bases solides de financement avec des sources sûres de revenus ;

4. Les personnels du gouvernement local sont contrôlés par les autorités locales ;
5. La participation populaire dans la prise de décisions au niveau local.

L'étude de cas du Ghana⁶ souligne que les assemblées de district ont fait d'importantes réalisations —électrification rurale, construction de marchés, de salles de classe, de centres de santé et de routes de desserte— pour améliorer les conditions de vie des populations. Cependant, notent les auteurs, toutes ces réalisations ont été financées par l'État ou les partenaires car les communes n'arrivent pas à exécuter leurs prévisions budgétaires et les maigres ressources internes mobilisées sont souvent mal gérées faute de personnels qualifiés pour la gestion. C'est dire que la décentralisation n'a pas encore engendré la pleine prise en charge du développement local par les communautés à la base.

Dans tous les cas, la réussite d'une décentralisation ne peut aller sans la conjugaison des synergies pour le développement communal intégrant un renforcement des capacités managériales et de leadership pour permettre aux élus locaux d'intégrer les dynamiques de changement dans leur commune. L'étude de cas du Ghana suggère que les dirigeants de ce pays ont compris cela et ont construit leur programme de décentralisation sur cette base. Ce dernier vise à accélérer la croissance équitable et efficiente de l'économie rurale et du développement des communautés à la base, dans le respect de leurs aspirations et priorités de façon à les amener à participer effectivement à la prise de décisions en matière de planification du développement de leurs terroirs (Ghana, Republic of, 1993).

⁶ Opare, J.A. and Egbenya, G.R.K., (2007).

Une étude diagnostique menée en 2004 au Mali, sur l'initiative du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales, a identifié les obstacles à la mise en œuvre effective du transfert des compétences aux entités décentralisées. Les principaux sont : (i) insuffisance, voire manque de volonté politique de la part de l'appareil d'État au niveau central avec comme conséquence un pilotage incohérent et une multitude d'approches ; (ii) hésitation des partenaires techniques et financiers à transférer les ressources financières des programmes sectoriels aux collectivités territoriales par peur de compromettre la bonne performance de ces appuis observée sur le terrain ; (iii) attentisme des services étatiques à tous les niveaux ; (iv) insuffisance de l'encadrement juridique du processus de transfert de compétences ; et (v) manque de communication en direction des différents acteurs, notamment ceux du niveau opérationnel.

II.4. Cadres juridiques de la décentralisation

Les cadres juridiques ont très souvent précédé la mise en place des entités décentralisées de plusieurs années en raison de l'hésitation des administrations centrales à déléguer les pouvoirs, surtout en matière financière. Le Sénégal indépendant a pris ses premiers textes relatifs à la décentralisation en 1960 dans le cadre de la réforme administrative. Des révisions sont intervenues en 1964, 1972 et 1996. Cette dernière a donné le coup d'envoi de la généralisation de la communalisation. Ce fut le cas au Niger qui a adopté la décentralisation en 1962 (loi 62-023 de juillet 1962) pour n'organiser les premières élections des conseils municipaux qu'en février 1999 sans achever le

processus. Les premiers conseils communaux élus ont été installés en 2005 suite aux élections locales de juillet 2004. Le Burkina Faso a connu une expérience plus erratique en raison des nombreux changements de régimes. Si la loi 21-60 du 2 février 1960 créait des collectivités rurales et que le découpage administratif né de l'ordonnance 83-21 du 14 novembre 1983 consacrait la naissance juridique de 101 communes, il ne demeure pas moins que les premiers conseils communaux ont été élus en 1995 au niveau de 33 communes de plein exercice.

Le Cameroun, seul pays de l'Afrique Centrale de notre corpus, présente la particularité d'avoir hérité de la tradition coloniale britannique et de celle de la France. Le legs de l'administration anglaise a permis, à l'instar du Ghana, l'institution de la décentralisation depuis 1922 avec la reconnaissance du pouvoir traditionnel --native authorities--. Le Cameroun francophone en a profité dès 1941 lorsque l'administration coloniale a créé les communes urbaines mixtes de Douala et Yaoundé dont les membres des conseils étaient élus mais les maires nommés. Nous avons ici les premières expériences de communes rurales mixtes mises en place en 1952 et dès 1955, une législation créant des communes de plein exercice et des communes de moyen exercice était entrée en vigueur, et ce, jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1974 portant unification du pays. Au titre de celle-ci, le système communal a été harmonisé. Les communes urbaines pouvaient dorénavant élire leurs maires au sein du conseil alors que les exécutifs des communes rurales (administrateurs délégués) sont nommés.

En son article 55, la loi N°96/06 du 18 Janvier 1996 définit deux principales collectivités décentralisées au Cameroun, à savoir la région et la commune. Ces collectivités

décentralisées sont définies comme des personnes morales de droit public, jouissant de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. La loi 2004/017 portant orientation de la décentralisation et les lois 2004/018 et 2004/019 fixant respectivement les règles applicables aux communes et aux régions règlent les problèmes de précision et de visibilité qui voilaient jusque là les contours du processus de la décentralisation annoncé avec force par le texte constitutionnel du 18 Janvier 1996.

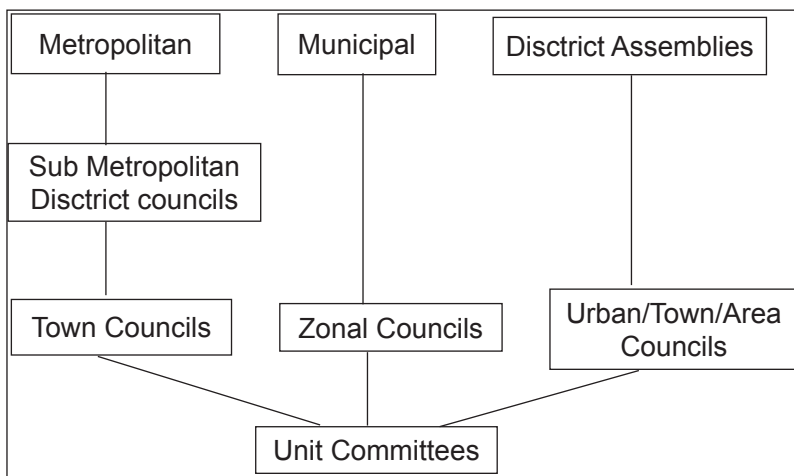
Vollenhoven, Gouverneur général de l'AOF, écrivait en 1917 qu'au niveau du cercle la délégation du pouvoir de décisions devrait « *être appliquée avec rigueur car seule cette entité permet de réconcilier les intérêts de la puissance dominatrice avec ceux des populations.* » Cette directive a ouvert la voie à la décentralisation matérialisée par la création en 1919 de communes mixtes de premier degré au Soudan --Bamako et Kayes-- puis celle des communes mixtes de Mopti et Ségou en 1954, et enfin la mise en place des communes de Gao, Kati, Kita, Koulikoro, Koutiala, Nioro, San, Sikasso et Tombouctou en 1958. La loi du 18 novembre 1955 modifiée par la loi du 10 novembre 1956 conférait le statut de commune de plein exercice aux villes de Bamako, Kayes, Ségou et Mopti. Dans la même lancée, la première Constitution du Mali indépendant a inscrit en son article 41 que « *toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seraient administrées librement par des organes élus* ». Il faut dire que cette profession de foi n'a pas fonctionné dans la pratique.

Mais, depuis la remise en marche de la décentralisation, au Mali, toutes les collectivités territoriales sont dirigées par des conseils élus qui votent le budget sur la base de certains impôts et taxes comme les patentes et licences, la

taxe de développement régional et local, la taxe sur le bétail⁷. Néanmoins, l'essentiel des ressources mobilisées par les communes provient encore de la coopération décentralisée et autres appuis des Partenaires Techniques et Financiers.

A la différence des pays francophones, le gouvernement du Ghana a inscrit dans la Constitution de 1992 une disposition créant un fonds commun pour le développement des communes approvisionné à hauteur de 5% du revenu national. Ce fonds est distribué aux communes selon une clé de répartition basée sur les critères suivants : besoin (35%), équilibre (30%), promptitude de la réaction (20%), pression des services (15%) et contingences (5%). Le graphique suivant présente l'organigramme actuel des communes au Ghana selon leur typologie : Grands centres urbains, villes moyennes ou zones rurales. Les assemblées des grands centres urbains (metropolitan) sont subdivisées en assemblées de districts de ville qui elles-mêmes comprennent des conseils de villes et des comités de base. Les assemblées des villes moyennes (municipal) sont subdivisées en conseils de zones et en comités de base alors que les assemblées de district des petites villes ou des zones rurales sont constituées de conseils de zones, de villes ou urbains selon les cas avec toujours au plancher des comités de base.

7 Voir lois n°96-058 du 16 octobre 1996 et n°00-44 du 07 juillet 2000



Graphique 1: Structure du Nouveau Système de Gouvernement Local du Ghana

A côté de cet arsenal juridique, les gouvernements ont, ici et là, créé des organismes d'accompagnement de la décentralisation à l'instar du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT) que l'on trouve au Mali et au Niger. Les responsables des communes ont aussi mis en place des cadres de concertation et d'appui mutuel. Les administrations chargées de l'encadrement des collectivités décentralisées se sont également dotées de dispositifs d'appui technique et financier aux collectivités pour suivre l'effectivité du transfert des compétences et des ressources correspondantes de l'État aux collectivités.

II.5. Politiques sectorielles

La littérature sur la décentralisation en général, et plus particulièrement celle de la fourniture des services sociaux de

base, a pris de l'ampleur depuis l'avènement de la démocratie en 1991 dans tous les pays francophones couverts par cette étude. Au Mali, si des transferts automatiques en matière d'état civil, de recensement, de police administrative, d'hygiène et assainissement, d'archives et documentation ont été opérés en même temps que la création des communes, ce n'est pas le cas dans les domaines de la gestion des cartes d'électeur et des bureaux de vote qui sont restés à l'État. Le secteur de l'Eau a été le premier à bénéficier des dispositifs de la décentralisation suivi de l'Éducation et enfin de la Santé. Le retard accusé dans ce dernier secteur s'explique par le fait que la décentralisation n'était pas prise en compte dans le manuel de procédures du programme de développement socio-sanitaire et son processus de planification.

D'une manière générale la décentralisation de la fourniture des services sociaux, notamment ceux objet de la présente étude, a été encadrée par des textes réglementaires qui précisent les compétences transférées et les pouvoirs légués aux organes créés à cet effet. Les appuis de tous genres dont les structures de mise en œuvre peuvent bénéficier --conseils techniques, ressources financières, humaines et matérielles— sont également spécifiés.

II.5.1. L'éducation

L'étude d'Atchison (2005) sur la décentralisation dans le domaine de l'éducation montre que les questions relatives au fonctionnement courant, à la construction des infrastructures et à l'acquisition des fournitures sont plus souvent transférées au niveau local que celles portant sur le financement du système, l'élaboration du curriculum, la formation des enseignants et la certification. Ainsi,

les entités décentralisées se voient confier les fonctions d'organisation opérationnelle de l'enseignement alors que les administrations centrales gardent celles relatives à la formulation des politiques et orientations, et le contrôle de qualité.

Parlant de la décentralisation de l'éducation au Cameroun, Fozing (2007) en a rappelé les avantages généralement reconnus et fait état d'inconvénients de taille comme l'accentuation des disparités régionales si des dispositions ne sont pas prises pour appuyer conséquemment les communes. En effet, les charges confiées aux collectivités camerounaises par la loi 2004-019 du 22 juillet 2004 sont nombreuses et budgétivores : développement économique, sanitaire, social, éducatif, sportif et culturel.

II.5.2. La santé

Dans le domaine de la santé, la décentralisation se limite à la mise en place des comités de gestion des centres de santé communautaires. Ces organes paritaires comprennent le personnel technique et les délégués des communautés dont au moins une femme. Leur rôle consiste à appuyer la récupération des coûts sur la base du schéma d'ensemble défini dans le cadre de l'initiative de Bamako. Ils sont censés prendre les décisions relatives à l'affectation des recettes, en général, et particulièrement de l'achat des médicaments.

La marge de manœuvre des comités de gestion est limitée par le sous-équipement des centres de soins et l'insuffisance des ressources humaines tant en quantité qu'en qualité. Pour cette raison, mais aussi à cause de la culture organisationnelle des services de santé, les cadres centraux conservent jalousement les prérogatives en matière de planification et de financement des programmes de

développement sanitaire. De fait la culture organisationnelle devient un obstacle au transfert des compétences, et cela en dépit de l'adoption des textes qui confèrent plusieurs responsabilités aux collectivités.

II.5.3. L'eau

L'élaboration de la législation actuelle en matière de décentralisation de la fourniture de l'eau repose sur les quatre principes de base définis par la conférence de Dublin (1992) sur l'eau et l'environnement. Ainsi, l'approche globale retenue concilie le développement socio-économique et la protection des ressources naturelles et fait de l'implication de tous les acteurs dans le processus de prise de décision, dont les femmes, une condition préalable. Le postulat de base est le respect du droit fondamental de l'homme à une eau salubre et une hygiène adéquate à un prix accessible.

Le processus de la décentralisation de la fourniture de l'eau a commencé avec la mise en place de comités de gestion des puits pastoraux et mini adduction d'eau potable (AEP) dont la composition et le fonctionnement varient selon le milieu : les cas de figure vont de la véritable implication des usagers à une gestion privée par une ou plusieurs personnes quand il ne s'agit pas d'une gestion par un chef de quartier ou un notable proposé par les leaders locaux et « coopté » par la communauté. Nonobstant cette diversité de situations et les contraintes auxquelles ils font face, les usagers de plusieurs pays affichent leur satisfaction par rapport au fonctionnement des minis AEP.

Le schéma retenu au Mali, dans le domaine de la décentralisation de la gestion de l'eau, confère la maîtrise d'ouvrage aux collectivités territoriales. Ainsi, ces dernières assurent théoriquement, les responsabilités de planification,

de conception, de réalisation et de suivi/contrôle de la gestion et de l'exploitation de toutes les infrastructures hydrauliques sur leur territoire. Dans la pratique, les textes réglementaires sont muets sur la question clé du transfert de la maîtrise d'ouvrage aux communautés. S'il est vrai que ces dernières ne sont pas prêtes à assumer toutes les charges y afférentes, il faut également souligner que les limitations imposées par les dispositions réglementaires ne sont pas de nature à faciliter le développement des compétences et l'acquisition de l'expérience.

Le document de politique nationale du Niger en matière d'hydraulique villageoise définit un centre rural comme toute agglomération dont la population est inférieure à 2000 habitants. Il faut noter également que les centres non pris en compte par le sous-secteur de l'hydraulique urbaine sont réputés du domaine rural. Les infrastructures hydrauliques réalisées en zone pastorale ou équipées de superstructures spécifiques en zone agricole relèvent de l'hydraulique pastorale. Globalement parlant, la couverture théorique des besoins en eau potable des zones rurales est de 56%, mais en prenant uniquement en compte les forages fonctionnels, ce taux est d'environ 40%. C'est dire qu'une bonne partie de la population concernée consomme de l'eau insalubre, d'où la forte prévalence des maladies hydriques. Une mention particulière doit être faite des avancées du Sénégal en la matière avec des taux de couverture avoisinant 90%.

La stratégie de mise en œuvre de ces orientations vise la clarification du rôle et des responsabilités des différents acteurs à savoir l'État, les Collectivités Territoriales, les Associations d'Usagers ainsi que le Secteur Privé. L'État définit la politique et détient la maîtrise d'ouvrage qu'il délègue aux collectivités territoriales, qui peuvent, à leur

tour, la rétrocéder aux associations d'usagers. Ces dernières assurent la maîtrise d'œuvre de gestion qu'elles peuvent céder sous certaines conditions aux opérateurs privés. Une étude menée au Bénin, en Guinée et au Niger par le BURGEAP (1996) indique que « les problèmes le plus souvent relevés concernent, d'une part, les manques de transparence de la gestion financière, de formation des gestionnaires, de légitimité de la structure représentant les usagers, et d'autre part, les manques de clarté dans la répartition des charges de renouvellement et de moyens des exploitants pour l'assurer en totalité. »

II.6. Synthèse

La littérature suggère que les schémas de décentralisation adoptés dans les pays africains portent la marque des traditions administratives anglo-saxonnes ou latines en fonction de l'histoire politique de chaque État. Il y a eu par endroits des efforts pour aménager un espace aux systèmes politiques endogènes. La question qui se pose ici est celle de savoir si cette ouverture relève d'une volonté de prendre en compte les réalités sociologiques pour mieux réussir ou bien celle de s'en servir pour maintenir le statu quo. La question est d'importance dans la mesure où les raisons politiques ayant motivé les États à s'engager dans la décentralisation varient d'un pays à l'autre --décision du niveau central de faire participer les citoyens à la prise de décision et à la formulation des politiques, pression des partenaires techniques et financiers devant les échecs de la gouvernance antérieure, mais aussi réclamations politiques de certaines communautés à travers la société civile nationale ou des mouvements politico-identitaires--.

Ce qui précède soulève une série de questions de recherche auxquelles il faut trouver des réponses claires si l'on veut contribuer à l'amélioration des expériences en cours. La principale porte sur les relations de pouvoir qui ont sous-tendu la mise en œuvre de la décentralisation. Trois autres sont sous-jacentes à cette dernière : Est-ce le niveau politique central qui a pris l'initiative et qui en conséquence tire les ficelles ? S'agit-il d'un processus d'autonomisation exprimant un ras le bol de la base et que le centre est contraint d'adresser pour sauver l'essentiel ? Y a-t-il eu des pressions extérieures qui ont convaincu les acteurs politiques de la nécessité d'ouvrir le jeu démocratique ou alors les responsables se sont tout simplement adaptés à cette exigence ? La revue de la littérature suggère que les pressions externes ont le plus pesé dans la balance.

Il est également intéressant de questionner les supports philosophiques développés par les promoteurs de la décentralisation. Celle-ci est-elle perçue comme un simple transfert de compétences du centre vers la périphérie, une stratégie de réforme de la gouvernance et de l'offre des services, un mode plus efficient de distribution des bénéfices de la croissance ou alors un mécanisme d'amélioration de la gouvernance ? Cherche-t-on à rapprocher les décideurs du terrain opérationnel et du citoyen afin de renforcer la participation de ce dernier à la vie de la cité ? L'investigation doit permettre d'identifier les objectifs poursuivis, de se prononcer sur leurs validité et viabilité. En effet, le processus peut être adopté pour obtenir (i) une meilleure pertinence des politiques et programmes, (ii) la libération des initiatives et la capitalisation des expériences, (iii) le renforcement de la conscience politique et de la démocratie à la base, et (iv) la contextualisation des décisions politiques. Ici les discours

sont plus ou moins les mêmes au regard du rôle joué par les partenaires extérieurs et les revendications politiques.

La littérature révèle que les pays ont adopté différents schémas sur papier mais ont mis en œuvre d'autres. Les choix vont de l'approche fonctionnelle à l'approche géographique, du modèle intégral au partiel. Pourquoi ces écarts ? Au regard des réticences relevées ici et là, il est légitime de se demander si la décentralisation est un processus voulu ou subi. Les questions sous-jacentes aux deux précédentes concernent les limites et perspectives du processus actuel et portent sur les mesures d'accompagnement envisagées par les pays et les freins à leur mise en œuvre effective. Y a-t-il la volonté de dépasser le cadre de l'aménagement institutionnel pour aboutir à une décentralisation politique et financière ?

Les études de cas suggèrent que, dans la plupart des pays francophones, le principal frein à l'essor de la décentralisation est le maintien de la centralisation des finances de l'État. Il existe aussi, ici et là, l'insuffisance de la déconcentration des services techniques. La conséquence de cette dernière difficulté est que les collectivités décentralisées ne disposent pas de ressources humaines de haut niveau pour concevoir et exécuter correctement certains travaux. L'expérience du Ghana en matière d'affectation de ressources humaines et financières aux collectivités décentralisées est un bon exemple.

III. METHODOLOGIE

III.1. Le cadrage méthodologique

La nature comparative de cette étude et le souci de faciliter la synthèse des données et la comparaison des résultats ont rendu nécessaire la définition consensuelle d'un cadre méthodologique. Les chercheurs principaux se sont inspirés des échanges qui ont eu lieu pendant l'atelier de validation de l'étude pilote pour formuler les grands traits de la méthodologie dans le projet de recherche. Ils ont par la suite affiné la démarche et élaboré des outils en prélude à l'atelier de lancement organisé à Niamey en janvier 2009. Les participants à cette dernière rencontre —les coordonnateurs nationaux des six pays concernés accompagnés des chefs d'équipes, deux représentants de la coordination régionale du ROCARE et un représentant du CRDI— ont largement discuté les différentes articulations de la démarche proposée pour collecter et analyser les données. Le résultat de leurs délibérations est résumé dans le tableau IV suivant.

Tableau IV : Vue synoptique du cadre méthodologique

Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Sources de données (Acteurs et documents)
1. Mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local	La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents
		Enquête par questionnaire	Questionnaire	Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux)
2. Mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources	Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	Entretiens individuels	Guides d'entretiens	Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux)
		Entretiens de groupes	Guides d'entretiens	Membres des comités de gestion
		Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents
Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Sources de données (Acteurs et documents)
3. Vérifier le niveau d'exercice des compétences transférées.	Les compétences transférées sont-elles exercées ? si oui, à quel degré de satisfaction ?	Examen des documents de travail des organes locaux de gestion.	Grille d'exploitation des documents	Documents
		Entretiens individuels et de groupes	Guides d'entretiens	Elus locaux, Responsables sectoriels et membres des comités de gestion
4. Apprécier le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles	Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	Entretiens individuels et de groupes avec les acteurs sectoriels et institutionnels.	Guides d'entretiens	Leaders communautaires et villageois; Membres des comités de gestion.

5. Mesurer la performance de la mise en œuvre des politiques d'eau, de santé et d'éducation en lien avec l'intégration des structures locales.	Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation	Enquête par questionnaire	Questionnaire	Responsables services déconcentrés ; Responsables centraux et élus locaux.
		Entretiens	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion.
		Examens des documents de gestion	Grille d'exploitation des documents	Documents
6. Déterminer les éléments des politiques de décentralisation qui favorisent l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.	Y a-t-il synergie d'action entre mes organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	Examens des documents de gestion	Grille d'exploitation des documents	Documents
		Entretiens	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion et bénéficiaires
Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Sources de données (Acteurs et documents)
7. Mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence de leaders locaux favorables à la réduction des disparités de genre et à la promotion de leaders femmes.	Enquêtes politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	Entretiens	Guide d'entretiens	Membres comités de gestion, Chefs de services déconcentrés, Associations des femmes
		Chefs de services déconcentrés,	Grille d'exploitation des documents	Documents de gestion ; Composition et fonctionnement des organes communautaires de gestion.
8. Identifier les différentes motivations qui ont amené les Etats à adopter la décentralisation, en général, et celles des services sociaux de base, en particulier.	Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents de politique et rapports techniques
		Entretiens	Guides d'entretiens	Responsables administratifs et sectoriels (centraux et régionaux), spécialistes indépendants et bénéficiaires

Les participants à l'atelier ont estimé qu'une approche méthodologique cohérente pour ce genre de recherche doit être articulée en quatre étapes : (i) une observation de la décentralisation telle qu'elle s'applique ; (ii) une analyse du jeu du pouvoir ; (iii) l'identification des incohérences à corriger ; et (iv) la formulation de propositions d'axes de la décentralisation telle que voulue. Enfin, l'approche méthodologique devra également contenir une dimension historique sur la mise en œuvre de la décentralisation pour une analyse comparative. Le travail devrait aboutir à l'analyse des expériences et non à une simple description du fonctionnement de la décentralisation. Pour compléter l'énoncé des principes méthodologiques, l'atelier a retenu la combinaison des approches quantitatives et qualitatives et la prise en compte de la multidisciplinarité dans la composition des équipes de recherche, avec à l'esprit le souci de produire des résultats publiables au plan académique mais aussi utilisables par les décideurs.

La revue de la littérature qui est la première activité de collecte de données doit couvrir les différents types de documents disponibles, à savoir : les documents législatifs et réglementaires, les rapports d'étude et d'évaluation, les documents de travail des organes en charge des questions de décentralisation, et les ouvrages généraux. Une attention particulière doit être accordée aux écrits sur tous les domaines concernés, c'est-à-dire la décentralisation en générale, l'eau, l'éducation et la santé. Les informations préliminaires tirées de cette phase du travail doivent informer la sélection des sites de l'enquête. En effet, chaque équipe nationale doit présélectionner une cinquantaine de communes présentant les caractéristiques recherchées afin d'identifier six qui satisfont les critères suivants : urbaine versus rurale, proche versus lointaine, riche versus pauvre, accessible versus enclavée, centrale versus périphérique,

ancienne versus nouvelle. Aux fins de l'enquête, il a été retenu d'adapter les techniques et outils au terrain et même d'explicitier les questions si nécessaire.

IV.2. L'opérationnalisation de la démarche méthodologique

En conformité avec les indications méthodologiques générales, les équipes ont tenu à inclure dans leurs échantillons les principales caractéristiques du paysage communal. C'est ainsi que l'équipe sénégalaise a opté pour une technique d'échantillonnage combinant l'aléatoire et le raisonné pour avoir dans son corpus des communes urbaines, périurbaines et rurales mais aussi respecter le critère géographique. Le rapport du Cameroun indique que les principales spécificités ayant guidé le choix sont le bilinguisme officiel (anglais français), l'écologie (forêt, sahel, hautes terres), la religion (Christianisme et Islam), l'habitat (rural et urbain), et enfin la culture (société traditionnelle organisée et acéphale). Les chercheurs du Mali ont eu pour premier souci la représentation des trois générations de communes qui caractérisent le processus de la décentralisation de ce pays. La première génération est celle des communes créées avant l'indépendance (entre 1919 et 1958), les communes de la deuxième génération sont issues de la réforme de 1977 au terme de laquelle le District de Bamako a été divisé en six communes et enfin, il ya toutes celles qui sont créées par la loi 96-059 de novembre 1996. Les mêmes considérations ont guidé les équipes du Ghana, du Burkina Faso et du Niger.

Le choix des interlocuteurs au niveau communal est facile étant donné que le cadrage méthodologique a déjà défini les cibles et les informations à rechercher auprès de chaque

groupe. Tous les maires et présidents de conseils régionaux ont été interrogés alors que les entretiens n'ont concerné que le quart des membres de chacun des autres groupes. Le tableau ci-dessus présente les sites de l'enquête par pays. Soulignons d'entrée de jeu que le choix n'a pas été facile au regard du nombre des communes dans chaque pays et des paramètres à intégrer pour en sortir les six.

Tableau V : Situation de la décentralisation et choix des sites de l'enquête

		Burkina Faso	Cameroun	Ghana	Mali	Niger	Sénégal
Critères de choix des communes		Choix raisonné, 4 urbaines et 2 rurales	Choix des régions (6 sur 10) et ensuite des communes.	Ancienneté, géographie (Sud, Nord et centre) et habitat	Ancienneté (les 3 générations) habitat, géographie et potentialité	Zone climatique, habitat, position géographique, ancienneté	Choix raisonné (avoir communes urbaines, péri urbaines et rurales, et différentes catégories).
Sites	Zones urbaines	Bobo-Dioulasso, Koudougou, Kaya et Zorgho	Pas indiqué	Tolon-Kanbugu, Nanumba, Kwabre, Atwima-Nwabiagya, Dangme West, Ga West	Kayes, Sikasso, Commune 3 de Bamako	Maradi, Gure et Tillabéry	Pikine (dakar), Louga, Rufisque, Fatick
	Zones rurales	Bagré et Arbolé	Pas indiqué		Mountougoula, Pélengana et Koro	Torodi, Kantche, et Chadakori	Lambaye, Yenne

IV.3. Difficultés méthodologiques

Le protocole initial de l'enquête a été modifié avant même le démarrage de la recherche suite à la demande de certains coordonnateurs nationaux. Les deux chercheurs principaux n'ont pas pu suivre le déroulement des études de cas avec comme conséquences quelques clivages dans la mise en forme finale des outils et des plans de présentation des résultats mais aussi des retards dans la livraison des produits. Au plan opérationnel, la collecte des données sur le terrain n'a pas toujours été facile et dans quelques cas (Niger, Sénégal, Mali) les enquêteurs ont eu beaucoup de difficultés à avoir les informations notamment dans le secteur de la santé. Les responsables des formations sanitaires ont demandé des autorisations émanant de leur ministère de tutelle pour livrer les données demandées.

V. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

La coordination de l'étude a organisé en juin 2010 un atelier pour faire le point sur l'évolution des enquêtes. Cette rencontre a défini un modèle de présentation des résultats axé sur les huit questions de recherche. Les équipes devaient veiller à fournir des éléments de réponses à chaque point pour faciliter la synthèse. Par souci d'exhaustivité, nous présentons les résultats par pays.

V.1. Ghana

L'équipe du Ghana a livré une synthèse des résultats sous la forme d'un tableau mais aussi en prose. Nous avons opté pour la présentation du tableau par souci de gain de temps en traduction.

Tableau VI : Les résultats de l'étude de cas du Ghana

QUESTION 1: La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	La décentralisation est instituée avec la prise des textes encadrant sa mise en œuvre.
Vues des acteurs sur la mise en œuvre.	Les décisions dans les trois secteurs (éducation, eau et santé) sont prises aux niveaux national, départemental et même local.
Manifestation de l'effectivité	<p>(1) En matière de santé, la décentralisation a amélioré le suivi-évaluation ;</p> <p>(2) Les allocations budgétaires ont été faites pour tous les secteurs même si les enveloppes sont souvent insuffisantes ;</p> <p>(3) Les conseils communaux prennent des arrêtés pour suivre la performance de l'enseignement-apprentissage, particulièrement à travers les associations des parents d'élèves et les comités de gestion des établissements scolaires</p>

Pouvoir des acteurs	Souvent, les autorités nationales conservent les pouvoirs qui doivent échoir aux structures décentralisées. La conséquence est que les responsables locaux n'ont pas toujours le poids nécessaire pour exécuter leurs programmes.
QUESTION 2- Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Transfert de personnel	<p>1. Le Gouvernement central nomme 30% des conseillers pour renforcer les capacités des conseils. Des experts (enseignants, infirmiers, médecins and techniciens) sont mutés dans les départements pour combler les postes vacants.</p> <p>2. Les responsables départementaux de l'éducation affectent les nouveaux enseignants et les anciens qui désirent changer de postes.</p>
Ressources	<p>1. 5% à 7% du budget national versé dans un fonds commun d'appui aux collectivités.</p> <p>2. Les équipements et autres biens sont transférés aux communes.</p>

Défis	<p>(a) Manque de services sociaux en zones rurales décourage souvent les personnels à aller dans les postes reculés et démotive ceux qui sont en place.</p> <p>(b) Retard dans la mise à disposition des fonds par le Gouvernement.</p> <p>(c) Faible qualification de certains membres des conseils communaux.</p>
Question 3: Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Comment sont-elles exercées ?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membres des conseils affectés aux comités selon leurs compétences 2. Les conseillers compétents élaborent les budgets en rapport avec le personnel technique 3. Les personnels transférés du niveau national sont affectés selon leurs spécialisations et les besoins de la commune. 4. Les programmes gouvernementaux sont exécutés au niveau de la commune par les spécialistes mis à disposition par le Gouvernement.
Degré de satisfaction	Dans l'ensemble, les spécialistes travaillent bien malgré les problèmes de rétention de l'information qui caractérisent les zones rurales.

Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Degré de synergie entre structures sectorielles au niveau local	<p>1. Les autorités décentralisées font face aux questions sociales à travers les comités de gestions des secteurs concernés qui planifient en fonction des ressources disponibles. La mise en œuvre des actions est confiée aux spécialistes.</p> <p>2. Les comités sectoriels tiennent compte des politiques nationales dans leurs travaux.</p>
Degré de synergie entre structures locales et nationales?	Les dispositions des textes de conseils communaux font qu'il y a nécessairement une synergie entre les organes locaux et nationaux en charge du développement.
Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?	
Cadre opérationnel	L'article 113 de la loi 207 met en place un conseil régional chargé de coordonner la mise en œuvre harmonieuse des politiques d'éducation, d'eau et de santé et cela en conformité avec les plans et programmes nationaux.

Evidence d'une bonne intégration	<p>Les plans et programmes communaux sont tirés des plans et programmes nationaux.</p> <p>2. Le versement de l'appui financier de l'État prend en compte les priorités du district qui est le niveau de base de la planification.</p> <p>3. Les besoins des communautés locales sont transmis aux conseils via leurs représentants dans ladite assemblée.</p> <p>4. Les données indiquent que la mise en œuvre des politiques gouvernementales dans les trois secteurs est largement réussie.</p>
<p>Question 6: Y a –t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?</p>	
Evidences	<p>L'évidence de la synergie entre les différents organes est attestée par:</p> <p>1. L'appartenance d'office de tous les responsables au conseil communal et à son comité des affaires sociales.</p> <p>2. La reddition régulière de comptes par tous les responsables au Conseil et à son comité des affaires sociales .</p>

Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?

Exemples d'impact des politiques

1. La subvention de capitation rend la scolarisation gratuite pour tous, donc les parents ne payent pas les frais de scolarité. En conséquence, plus de filles vont à l'école, réduisant ainsi la disparité de genre.
2. Le programme d'alimentation à l'école fait que les parents dépensent moins pour l'entretien des enfants, améliorant ainsi la participation des garçons et des filles.
3. La politique de santé maternelle et l'assurance nationale de santé permettent aux familles d'économiser de l'argent pour prendre en charge d'autres besoins. Les disparités de genre en matière d'accès aux soins de santé ont disparu.
4. L'intérêt et l'activisme qu'affichent les femmes dans le secteur de l'eau ont motivé certaines parmi elles à assumer des positions de leadership dans les structures concernées par la question.
5. La disponibilité de l'électricité a permis aux femmes de s'engager dans des activités économiques qui renforcent leur indépendance économique, leur autonomisation.
6. Dans chaque district, un agent est commis pour promouvoir et suivre la scolarisation des filles. Dès que des obstacles sont identifiés, des efforts sont déployés au niveau approprié de décision pour les éradiquer.

Question 8: Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	
Histoire Constitution	<p>La motivation pour la décentralisation a des fondements historiques et légaux:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'héritage colonial, (Indirect rule) ; 2. La disposition constitutionnelle, depuis l'indépendance, qui dit que le pouvoir de décision revient aux autorités décentralisées. 3. La globalisation fait appel à plus de décentralisation comme gage d'une gouvernance démocratique.

V.2. Cameroun

L'équipe du Cameroun a présenté ses résultats dans un tableau mais nous avons été amené à adapter le format de ce dernier à celui du Ghana par souci de concision. En effet, les rubriques du tableau camerounais étaient assez distantes du schéma conjointement adopté à Ouagadougou en juin 2010.

Tableau VII : Résultats de l'étude de cas du Cameroun

QUESTION 1: La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	La décentralisation tire sa légitimité de la Constitution de 1996 et des lois de juillet 2004 complétées par la loi de novembre 2008. Malgré la prise des textes, elle n'est pas encore effective car les acteurs –élus locaux et population-- ne connaissent pas les textes y relatifs.
Modalités de participation des acteurs et bénéficiaires à décentralisation ?	La décentralisation dans son effectivité reste encore lointaine au Cameroun. Le niveau de connaissance des textes relatifs à la décentralisation est faible tant pour les élus locaux que pour les populations bénéficiaires.
Quel est leur degré d'implication ?	Le degré d'implication reste donc faible.
Existe-t-il des cadres de concertation? Si oui, sont-ils fonctionnels ?	Les différentes commissions existent au sein de l'organisation communale. Mais l'analphabétisme de la plupart des conseillers municipaux et leur dispersion sur le territoire rend leur fonctionnement inopérant.
Existe-t-ils des conflits liés à la mise en œuvre de la décentralisation ?	Les conflits existent, notamment en matière d'aménagement du territoire.

Comment sont-ils résolus ?	Les arbitrages sont faits par la tutelle administrative qui est le Préfet. La sensibilisation à travers les radios locales, les mobilisations populaires, les meetings politiques contribuent également à la résolution des conflits.
QUESTION 2- Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Sous- Questions	Résultats
Quelles sont les compétences transférées ?	Education : création et gestion des établissements scolaires primaires et maternelles. Eau : approvisionnement en eau des populations. Santé : gestion des centres de santé communaux (COSA, COGE). Gestion des personnels d'appoint dans tous les secteurs.
Pourquoi les autres ne le sont pas ?	Le personnel fonctionnaire relève encore de la gestion de l'État central pour des besoins de sécurité de leur profil de carrière.
Quelles sont les ressources effectivement transférées ?	Les ressources générées des impôts et taxes collectés par les communes. Les ressources collectées par le niveau central ne sont pas encore transférées. Cependant, les textes viennent d'être signés.

Les compétences transférées le sont-elles totalement ou partiellement ?	Le transfert est encore partiel car le niveau central continue à avoir un droit de regard sur l'ensemble de la vie communale.
Question 3: Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Quel est le degré de mise en œuvre des compétences transférées?	La mise en œuvre des compétences transférées est encore timide à tous les niveaux. Les organes locaux exécutent les décisions du niveau central. Les principales décisions sont prises par l'administration centrale (gestion des ressources humaines et financières).
Les membres des organes locaux de gestion ont-ils été formés à l'exercice de leur mission ?	Les membres des organes de participation sont formés sur le tas. Le personnel communal n'est pas non plus formé hormis les secrétaires généraux qui reçoivent une formation au centre de formation de l'administration communale.
Existe-t-il un organe de contrôle citoyen? si oui lequel ?	Non.
Quel est le degré de satisfaction des acteurs ?	La satisfaction est partielle.

Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Existe-t-il des cadres de concertation ?	Les cadres de concertation existent.
Les cadres de concertation tiennent-ils régulièrement leurs sessions ordinaires ?	Les réunions se tiennent mais à séquences irrégulières.
La majorité des membres participent-ils aux sessions ?	La dispersion géographique des élus locaux est une entrave majeure à la participation aux réunions des instances.
Y a-t-il un plan de développement communal ?	Seul un petit nombre de communes disposent de plan de développement local et cela malgré l'existence du programme national de développement participatif et du Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local.

Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?⁸	
Le fonctionnement des cadres de concertation permet-il l'atteinte des résultats des politiques sectorielles (EES) ?	Le fonctionnement est inopérant, en raison de la dispersion des membres des différentes commissions qui retardent la tenue des différentes réunions.
Le niveau des ressources transférées est faible. Certains analystes voient en cela un sabotage des animateurs de l'État. Que dites-vous ?	La résistance des animateurs de l'État dans la plupart de cas à cause des conflits d'intérêt.
Question 6: Y a –t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	
Quelles-sont les mesures prises pour faciliter l'accès des bénéficiaires aux SSB(ESE) ?	Pas de mesures particulières prises. Les bénéficiaires se débrouillent à leur manière pour accéder aux services sociaux de base.

⁸ Le rapport ne répond pas aux questions 5, 6 et 7. Les réponses attendues doivent sortir des données et non des principes. Le rapport est vague à ce sujet

Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	
Combien de conseillères y-t-il dans le conseil municipal ?	Un nombre précis de places n'est pas réservé aux femmes. Cependant, la loi a prévu que les listes des conseillers municipaux doivent respecter la composition sociologique de la société (femmes, jeunes, etc.)
Exercent-elles des responsabilités au sein des conseils ?	Généralement une place est réservée aux femmes dans l'exécutif municipal (maire ou adjoints au maire)
Quelles sont les responsabilités occupées par les femmes au sein des COGES ?	Les responsabilités des femmes au sein des COGES ne sont pas spécifiques. Elles peuvent au même titre que les hommes occuper tous les postes de responsabilité en fonction du niveau de confiance que les autres membres ont vis-à-vis d'elles.
Question 8: Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	
C'est davantage une pression externe des bailleurs de fonds internationaux dans la réponse à laquelle le Gouvernement cherche à satisfaire un intérêt politique visant la revalorisation des chefferies locales.	

V.3. Niger

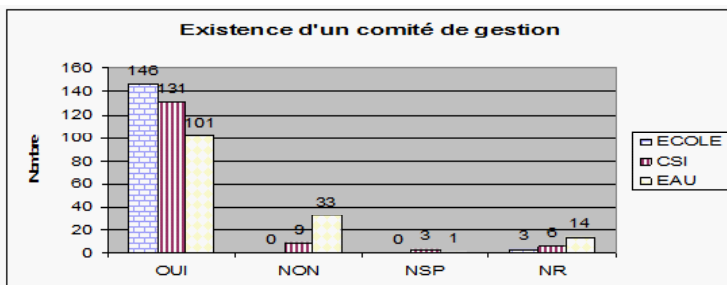
L'équipe du Niger a répondu aux questions de recherche et présenté les résultats sous format texte. Il ressort de cette étude, que les comités de gestion existent dans les six

communes visitées. Les avis des différents acteurs, parties prenantes de ce processus, se résument à :

La satisfaction des différents acteurs

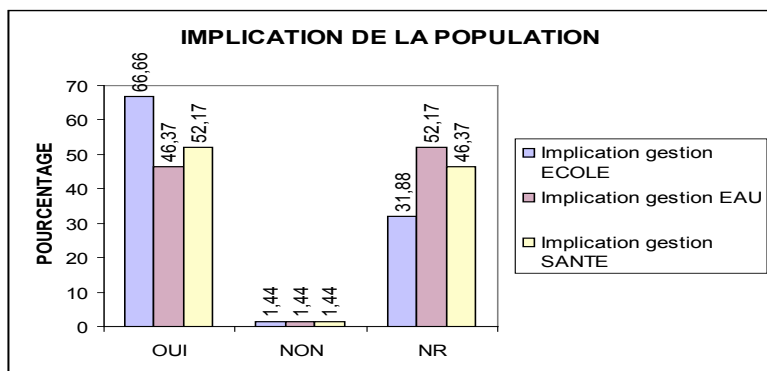
Tous les acteurs consultés sont satisfaits de la mise en place des structures de gestion des services sociaux de base. Ainsi, les responsables administratifs et ceux des services déconcentrés de l'État sont satisfaits à 84,61% de la décentralisation des services sociaux de base, à 80,77% du fonctionnement des comités de gestion des établissements scolaires (COGES) et à 61,54 des infrastructures d'eau, d'éducation et de santé. Cette forte satisfaction est constatée aussi du côté des bénéficiaires à hauteur de 94,63%, 94,63% et 63,75% respectivement. Les points qui font l'objet de la satisfaction de presque tous les acteurs tournent autour de :

La mise en place des comités de gestion : Les COGES sont bien implantés dans les zones de l'enquête, notamment ceux des écoles suivis de ceux des CSI. Les COGES des points d'eau sont relativement peu nombreux à cause de l'existence dans certaines régions de structures privées intervenant dans ce domaine. Le graphique suivant décrit l'existence des COGES dans les trois secteurs.



Graphique 2 : Existence des comités de gestion sur les sites du Niger (N=149)

L'implication des populations : La population est bien impliquée dans la gestion des services sociaux de base. Ainsi, selon le graphique 3 ci-dessous, environ soixante sept pour cent (66,66%) des membres des communautés sont impliqués dans la gestion de l'école, plus de cinquante deux pour cent (52,17%) dans celle des centres de santé alors que moins de cinquante pour cent (46,37%) se sentent impliquer dans la gestion de l'eau. Il ressort clairement que la participation est plus forte dans le domaine de l'éducation et plus faible dans celui de l'eau. Comme mentionné plus haut, en ville la fourniture de l'eau est assurée par une entreprise privée. En milieu rural aussi des structures privées sont contractées par les promoteurs, notamment des minis AEP, pour le suivi technique et la gestion des infrastructures. Celles-ci mettent en place des comités pour superviser les prestations des vendeurs.



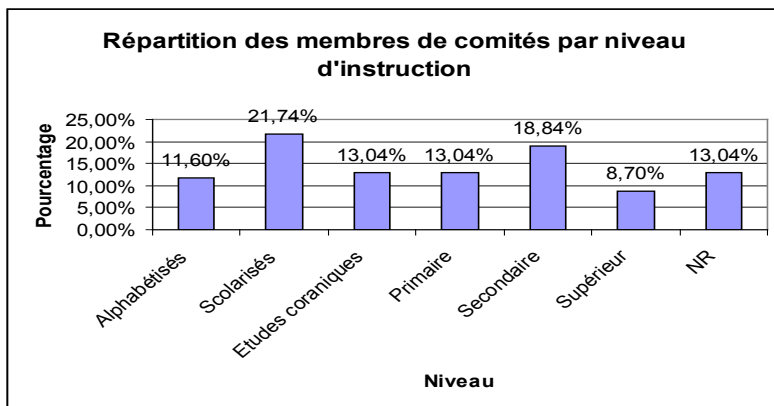
Graphique 3 : Réponses des interlocuteurs relativement à la participation de la population sur les sites du Niger

La participation de la population : Le fonctionnement des comités permet de résoudre les problèmes de l'école, des points d'eau et des formations sanitaires car il symbolise la contribution aussi bien physique, matérielle que financière de la population. A titre d'exemple, les comités de gestion des neuf infrastructures des points d'eau de Tillabéry disposent de comptes bancaires au niveau des institutions financières de la commune. Les fonds épargnés servent à l'entretien courant et à la réparation des ouvrages.

L'amélioration de la gestion des services sociaux de base : Les organes communautaires de gestion ont permis une prise de conscience et une participation massive (notamment des femmes) à la fourniture des services sociaux et à l'appropriation des infrastructures par les communautés.

Le fort taux de personnes alphabétisées au sein des Comités de Gestion : Le graphique 4 ci-dessous montre

qu'une forte proportion des membres des comités de gestion a un niveau d'instruction acceptable permettant de tenir les documents de gestion des infrastructures.



Graphique 4 : Niveaux de formation des conseillers communaux au Niger

Les COGES, AUE et CGE sont un cadre d'information des populations à la base : Les populations s'intéressent assez bien aux activités des COGES et CGE car les réunions des organes et les assemblées générales de restitution qu'organisent ces comités constituent des cadres d'information du citoyen sur la problématique de l'offre de service des secteurs sociaux de base. C'est aussi à cette occasion que des problèmes ponctuels liés à la gestion de ces trois (3) secteurs sociaux de base sont évoqués et débattus.

La proximité des services sociaux : Durant la période 2004-2009, plusieurs partenaires techniques et financiers ont réalisé de nombreuses infrastructures (écoles, CSI et points

d'eau) dans les différents villages de ces communes dans le cadre de leur appui à la décentralisation. La décentralisation a non seulement rapproché les services sociaux de base de la population mais aussi favorisé l'implication et la responsabilisation des bénéficiaires à la planification et l'implantation des infrastructures.

La satisfaction des utilisateurs : Tous les acteurs déclarent être assez satisfaits du fonctionnement des comités car ils ont permis l'amélioration de l'offre de service dans les secteurs sociaux de base, l'augmentation des infrastructures, la gratuité des soins et/ou la faiblesse des coûts. Les COGES ou CGE fonctionnent normalement (87,24% des réponses) et rendent compte de leur activité à l'occasion des assises statutaires.

Une démocratie interne : Les comités ont été mis en place par les populations elles-mêmes soit à l'issue d'élections publiques ou par consensus. Les décisions des comités sont prises de manière collégiale car chaque membre exprime librement ses opinions. Les sessions servent également de tribunes pour régler les conflits internes aux comités ou même ceux opposant ces derniers aux communautés.

Le changement de comportements : La participation de la population à la gestion de l'offre des services a créé une prise de conscience perceptible quant à la nécessité d'améliorer les conditions de travail des enseignants, la fréquentation scolaire et les résultats scolaires. Le changement est aussi manifeste dans le secteur de la santé dont l'ensemble des COGES disent contribuer à l'identification des besoins, la planification, l'évaluation des activités et la gestion des médicaments.

Le développement d'une synergie d'actions : L'étude fait ressortir une synergie d'actions non seulement entre les communes elles mêmes mais aussi entre les différents comités de gestion. En effet, dans la région de Zinder, l'intercommunalité a permis à quatre communes rurales à savoir Kantché, Icharnawa, Garagoumsa et Droum d'exploiter et de gérer en commun et de manière optimale les ressources naturelles de la forêt classée de Takéita. Cette synergie d'actions entre les communes est également mise en œuvre dans la gestion du personnel. En effet, les trois communes du département de Matameye (Kantché, Icharnawa et Daoutché) se partagent en commun deux agents municipaux : le secrétaire général et le receveur municipal. Toujours dans la région de Zinder, les communes de Gouré et de Guidigir se partagent les services d'un receveur municipal. C'est aussi le cas des Communes rurales de Chadakori et de Saye Sabuwa, dans la région de Maradi, qui ont un secrétaire municipal en partage.

Il existe aussi une synergie entre les comités de gestion pour une participation physique des populations dans les actions d'intérêt commun. Ces derniers échangent des expériences dans la manière de gérer leur structure.

L'intervention d'autres acteurs : Sur le terrain, on note plusieurs autres acteurs qui interviennent pour améliorer les services sociaux à la base. Les partenaires techniques et financiers (PTF) dont le système des Nations Unies et la coopération bilatérale et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) sont les principaux intervenants. Ces acteurs mettent d'importantes ressources à la disposition des communes et des communautés.

L'enquête fait ressortir que l'implication de ces acteurs a engendré l'amélioration de la gestion, la participation massive de la population (notamment des femmes aux activités des formations sanitaires), l'entretien des infrastructures, le rassemblement des populations autour d'un même idéal pour leur mieux-être.

V.3.2. Les Contraintes

La satisfaction des différents acteurs ne doit pas cacher les difficultés qui assaillent la décentralisation des services sociaux de base. En effet, l'analyse des données collectées au niveau des six communes montre plusieurs types de goulots d'étranglements qui ralentissent l'effectivité du processus. On peut les classer en deux catégories : les difficultés institutionnelles et celles qui sont structurelles.

• V.3.2.1. Les contraintes institutionnelles

Plusieurs difficultés institutionnelles entravent la décentralisation des services sociaux de base. Il s'agit notamment de :

- L'insuffisante application des textes législatifs et réglementaires régissant les trois secteurs à tous les niveaux. Une des principales causes est l'ignorance des membres des comités (seuls 42% des interviewés disent les connaître). Cette méconnaissance peut expliquer la timidité de la synergie entre les différents comités.
- L'inachèvement de la déconcentration des services étatiques qui prive les collectivités des compétences techniques dont elles ont besoin. Même dans les domaines de l'Éducation et la Santé qui sont les plus déconcentrés, le niveau central décide de l'utilisation des ressources humaines et de l'affectation des ressources

financières et matérielles. En effet, les enseignants, les personnels soignants et l'encadrement sont toujours à la charge de l'État.

- La jeunesse du processus de décentralisation car les conseillers municipaux sont à leur première mandature limitant toute conclusion hâtive sur cette expérience et le modèle de gestion qui la sous-tend.
- La nature étriquée des compétences transférées aux collectivités qui fait que l'État reste le principal acteur politique confinant les structures décentralisées dans l'exécution des actions dans le sillage des décisions du niveau central avec une légère marge pour d'infimes adaptations aux réalités locales.

L'étude met en évidence les frustrations des populations face à la baisse de la qualité des soins de santé en raison du manque d'application des agents et de l'insuffisance des produits pour cause de non remboursement des charges liées aux décisions politiques relatives à la gratuité de certains traitements. En ville, les malades se trouvent dans l'obligation d'aller dans les centres de soins privés pour se faire soigner afin d'éviter le mauvais accueil des agents de l'État. En matière d'éducation les problèmes ont pour noms l'absentéisme des contractuels, les effectifs pléthoriques et l'insuffisance des salles de classe.

• V.3.2.2. *Les contraintes structurelles*

Pour l'essentiel, ces difficultés sont liées au fonctionnement des COGES et autres structures de gestion des services sociaux de base. L'enquête de terrain relève les points suivants :

• La faible capacité financière des communes limite leurs interventions dans les secteurs sociaux, situation que complique le manque d'appui de l'État en dépit des dispositions de la loi 2002-17 du 11 juin 2002 qui prévoyait la création d'un fonds d'appui à la décentralisation et d'un Fonds de péréquation. De l'installation des communes en 2005 à juin 2009, celles-ci n'ont bénéficié d'aucun appui financier direct de l'État quand bien même des inscriptions budgétaires ont été faites au titre des exercices 2005, 2006 et 2008.

Dans ces conditions, il est compréhensible que les usagers et les membres des organes communautaires de participation soient déçus de l'apport des conseils communaux à la fourniture des services sociaux de base et que les exécutifs des collectivités soient réticents à communiquer les montants des inscriptions budgétaires pour tel ou tel secteur. Le tableau 8 ci-dessous illustre la faiblesse des réalisations budgétaires des communes à travers les inscriptions et les taux d'exécution au titre de l'année 2008, fonctionnement et investissement compris.

Tableau VIII : Budget 2008 des trois secteurs dans les communes visités au Niger

Commune	Budget de la commune	Inscription au profit des trois secteurs	Pourcentage par rapport au budget	Exécution	Pourcentage
Tillabéry	188404289F	40.182.950F	21,32%	11.765.252F	29,27%
Kantché	20722000F	1.970.000F	9,50%	721.268F	36,61%
Maradi I	138 841 694F	12 369 201F	8,90%	5 948 940f	48,09%
Chadakori	37 574 800F	2.400.000F	6,38%	00F	00%
Gouré	143.271.268F	25.407.827F	17,73%	13.416.799F	52,40%
Torodi	Non parvenu				

Les données de ce tableau montrent clairement que les responsables des communes visitées ne donnent pas la priorité aux secteurs sociaux. En effet, aucune d'elles n'a affecté le quart de son budget aux trois secteurs réunis. En fait, trois sur les cinq dont les prévisions sont disponibles sont sous la barre des dix pour cent et le taux d'exécution du peu qui est inscrit est très faible. On peut, certes, invoquer à leur décharge le fait que le nœud gordien des budgets communaux est la faiblesse du recouvrement.

- L'insuffisante qualification des ressources humaines est un véritable goulot d'étranglement au bon fonctionnement des structures communautaires de participation. Les comités de gestion qui ont en leur sein des techniciens compétents sont rares. Ce tableau est assombri par l'insuffisance de l'accompagnement et ou encadrement de l'État. Les sessions de formation organisées au profit des membres des bureaux des comités sont loin de répondre aux besoins de compétences nécessaires pour la bonne marche des COGES.

C'est le lieu de souligner l'incidence de l'analphabétisme d'un nombre assez important des élus locaux (1 376 sur 3 132 soit 43,93% des conseillers issus des premières élections locales) qui constitue un facteur de blocage non seulement dans la gestion de la commune mais aussi la bonne marche des structures de gestion des services sociaux de base. Quand on ajoute à cela la faible maîtrise du français, langue de travail de l'administration du Niger, la question de la formation prend toute son importance. Le pourcentage national des élus locaux analphabètes cache bien entendu des disparités régionales --66,23% à Diffa, 51,39% à Maradi, 44,95% à Dosso et 42,50% à Tahoua--.

Le conseil de la Communauté urbaine de Niamey, la capitale du pays, enregistrait la plus faible proportion d'analphabètes (18,85%) secondé par les régions de Zinder (37,70%) et Agadez (39,78%).

Certes, l'enquête fait ressortir une forte présence d'anciens élèves dans les différents comités de gestion des communes visitées dans le cadre de l'étude, mais les responsables administratifs ont noté que ces derniers ne mettent pas en valeur leurs compétences en alphabétisme en raison de la déperdition consécutive au manque d'opportunités d'utilisation.

La pauvreté des populations des sites visités, à l'image de l'ensemble de la population du Niger, notamment celles des zones rurales, rend très souvent difficile la prise en charge de tous les frais liés à l'éducation, à la santé et à l'eau. Un autre défi lié à ce facteur est le principe du bénévolat.

En effet, les membres des comités de gestion ne sont pas rémunérés pour le travail qu'ils font, d'où leur démotivation voire le découragement de plus d'un membre. Malgré ces risques, les responsables administratifs pensent que, dans l'ensemble, les animateurs des comités sont prêts à continuer leurs efforts pour l'honneur qu'ils en tirent.

Le fonctionnement des organes varie selon (i) l'ancienneté (Tillabéry), (ii) l'héritage des services techniques des départements (Commune I de Maradi et Gouré) et (iii) l'expérience des maires. Mais de manière générale, les rapports des missions exploratoires du HCME, corroborés par les conclusions des missions du ministère de l'intérieur et de la décentralisation, font état d'une forte tendance à la politisation de la gestion municipale. L'esprit partisan prend généralement le pas sur les considérations administratives

et managériales. La commune est plus perçue comme une arène politique qu'un espace de développement, d'où l'insuffisance de la mutualisation des réflexions autour des questions d'intérêt général. Dans un tel contexte, la production et la livraison des services publics restent soumises aux aléas des enjeux politiques. Une note interne du ministère de l'intérieur et de la décentralisation indique qu'une quarantaine de maires (15% environ) ont été suspendus au 20 septembre 2008, par délibérations prises à une majorité de 2/3 des conseils municipaux.

L'insuffisance de la synergie entre les comités communautaires de gestion et les responsables communaux ressort clairement des données sur fond de manque de confiance des premiers vis-à-vis des seconds. La traduction factuelle de cette faiblesse est l'incapacité de plusieurs communes à faire face à leurs fonctions d'édilité (activités de première installation et organisation des services) et assurer leur fonctionnement quotidien.

Les biais observés dans la mise en place des structures de gestion sont aussi une des causes de leur insuffisante performance selon les répondants et des études antérieures.

Le rapport d'évaluation du programme de développement sanitaire (PDS) 2005-2010 indique que les comités de gestion des structures de la santé sont contrôlés par les élites issues le plus souvent des couches aristocratiques. Le mode de désignation le plus courant est la cooptation. Dans un tel cadre inutile de parler de la fonctionnalité des COGES encore moins de renouvellement des mandats.

La mauvaise gestion des fonds du recouvrement des coûts qui sont détournés en raison de la faiblesse du contrôle

interne. Les commissaires aux comptes font leur travail dans à peine 17% des CSI. En fait, un bon nombre d'entre eux sont illettrés et les alphabètes ne sont pas formés pour la tâche.

V.4. Le Mali

L'équipe du Mali a fait une présentation très détaillée que nous avons du résumer.

V.4.1. Caractéristiques des enquêtés

Le tableau IX suivant présente les caractéristiques sociodémographiques des 686 enquêtés répartis en huit (8) catégories.

Tableau IX : Répartition des acteurs rencontrés par catégorie

Catégories	Acteurs rencontrés		Femmes	Milieux	
	Nombre	%		Rural	Urbain
bénéficiaires	297	43,29	142	187	110
Acteurs éducation	211	30,79	18	137	74
Acteurs santé	59	08,60	10	34	25
Acteurs eau	31	04,51	08	09	22
Conseillers	29	04,22	05	15	14
Acteurs ONG	24	03,49	00	14	10
Cadres centraux	21	03,06	03	00	21
Agents techniques	14	02,04	00	11	03
Total	686	100	186	407	279

L'enquête a touché plus de femmes dans les communes urbaines de Kayes et Bamako avec respectivement 40,50% et 38,46 des personnes rencontrées. La ville de Sikasso

(32,35%) est à cheval entre les communes urbaines et rurales. Les proportions des femmes dans ces dernières étaient de 20% à Koro, 20,54% à Montougoula et 27,58% à Pélégana. Du point de vue de l'âge, la tranche des 36 à 45 ans prédomine (27,98% de l'ensemble de l'échantillon) suivie de celle de 46 à 55 ans (26,23%). Relativement au statut matrimonial, on relève 566 personnes (82,50%) mariées contre seulement 120 célibataires (17,50%). Il est également ressorti des données démographiques que 190 personnes (27,69%) dont 52 femmes ont étudié jusqu'au secondaire et que 159 autres (23,17%) dont 50 femmes, tous des ruraux, n'ont pas été scolarisées. Ils sont 131 enquêtés (19,09%) dont 14 femmes à avoir le niveau de l'enseignement supérieur. Les autres ont des niveaux d'alphabétisme faibles.

V.4.2. Présentation, analyse et interprétation des résultats

- ***V.4.2.1. Motivations pour la décentralisation au Mali***

Parmi les raisons qui ont amené le Mali à aller vers la décentralisation on compte les recommandations de la Conférence nationale (319 occurrences), les exigences de la population (313 occurrences), la volonté politique (230 occurrences), l'influence extérieure (144 occurrences), la rébellion avec 142 occurrences et enfin le retour au mode ancien (cité 74 fois). Le tableau suivant présente l'inventaire des facteurs cités par les enquêtés.

Tableau X : Fréquence des motivations citées par les enquêtés par sexe, zone et commune

Zone	Commune	Exigence populaire		Exigence de la rébellion		Conférence nationale		Volonté politique		Retour à la tradition		Influence extérieure	
		T	♀	T	♀	T	♀	T	♀	T	♀	T	♀
Rural	Mountougoula	60	10	40	6	37	0	41	18	15	3	30	8
	Pélégana	44	8	13	4	55	8	38	20	10	0	26	1
	Koro	40	12	15	3	46	8	31	4	13	0	7	0
	Sous total	144	30	68	13	138	16	110	42	38	3	63	9
Urbain	Kayes	39	9	27	7	42	4	34	13	6	0	22	12
	Sikasso	30	8	11	5	42	10	24	13	8	0	15	3
	Commune 3	80	23	21	6	76	27	47	23	12	0	25	5
	Sous total	149	40	59	18	160	41	105	49	26	0	62	20
Centrale		20	3	15	1	21	3	15	2	10	1	19	3
Total		313	73	142	32	319	60	230	93	74	4	144	32

T : Total

♀: Femmes

- *V.4.2.2. Effectivité des politiques de décentralisation au niveau des acteurs et du jeu local*

La prise de textes réglementant la communalisation et le transfert des compétences aux conseils des différentes collectivités est le principal gage de l'effectivité de la décentralisation. Le nombre des enquêtés informés de l'existence des textes (531 sur 686, soit 77,40%) est un signe encourageant quant au bon fonctionnement des assemblées locales. Le second indicateur de l'effectivité

de la décentralisation est l'adhésion des acteurs à tous les niveaux et des bénéficiaires des services sociaux de base : 673 opinions favorables contre 4 défavorables (0,58%) et 9 sans opinion (1,31%). Les enquêtés affirment participer à la vie de leurs communes à travers, entre autres le vote, l'implication dans la gestion des affaires et l'investissement humain en cas de besoin. Le tableau XI suivant dresse la liste des modes de participation cités par les interviewés. Mieux, les différents acteurs soulignent que les conseils communaux et les structures locales de gestion ont pu assurer la continuité des services (625 sur 686 soit 91,10%). Les devoirs du citoyen, vote et paiement des impôts sont les formes de participation les plus citées, la sensibilisation et le travail viennent en troisième et quatrième positions.

Tableau XI : Fréquence des modes de participation cités par les enquêtés par sexe, zone et commune

Zone	Motivations	Vote			Gestion			Paiement des impôts et taxes			C o n s e i l s techniques			Sensibilisation			Travail		
		♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T
Rural	Commune																		
	Muntugula	125	27	152	59	15	74	138	32	170	22	4	26	95	18	113	87	33	120
	Pelengana	93	21	114	45	13	58	77	20	97	18	3	21	59	17	76	56	24	80
	Koro	88	11	99	46	7	53	95	19	114	15	5	20	78	20	98	57	21	78
Urban	Sous total	306	59	365	150	35	185	310	71	381	55	12	67	232	55	287	200	78	278
	Kayes	65	26	91	25	17	42	73	13	86	24	2	26	48	10	58	39	30	69
	Sikasso	46	12	58	23	7	30	51	13	64	13	4	17	42	12	54	35	15	50
	Commune 3	87	28	115	22	19	41	65	33	98	25	18	43	54	27	81	21	40	61
Centrale	Sous total	198	66	264	70	43	113	189	59	248	62	24	86	144	49	193	95	85	180
		17	3	20	15	2	17	18	3	21	18	3	21	16	2	18	0	0	0
Total		521	128	649	235	80	315	517	133	650	135	39	174	392	106	498	295	163	458

- *V.4.2.3. Transfert des compétences et des ressources*

Les compétences transférées au niveau local en matière d'éducation sont plus connues quand bien même le nombre des acteurs qui en sont bien informés est faible. Le degré d'effectivité de ces transferts peut être illustré par la proportion des 282 répondants qui connaissent les compétences en question (passable à moyen : 226 soit 80,14% contre 56 soit 19,86% qui sont bien informés). Les compétences transférées en matière de santé sont maîtrisées par sept (5,98) des 117 acteurs concernés contre 110 qui estiment les connaître faiblement à moyennement (94,02%). Des 88 répondants par rapport au secteur de l'eau, seuls trois (3,42%) ont une connaissance élevée des compétences dévolues à leurs organes contre 15 dont la connaissance est moyenne (17,04%) et 70 qui sont peu informés (79,54%). Ces acteurs locaux disent que le transfert des infrastructures hydrauliques est effectif tout en précisant que les ressources humaines compétentes pour l'entretien et la gestion n'ont pas suivi.

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé, les avis des acteurs sont partagés entre un transfert partiel et total pour le premier secteur contre un transfert partiel et l'absence de transfert pour le second. Relativement aux transferts des ressources humaines, les avis des acteurs à la base divergent de ceux des acteurs centraux. Ils convergent plus pour ce qui est de l'ineffectivité du transfert des ressources financières. Le secteur de la santé est en retard sur tous les plans même s'il faut noter un pas significatif fait en matière d'infrastructures.

- *V.4.2.4. Mise en œuvre des compétences transférées*

Pour savoir si les compétences transférées sont effectivement exercées, l'équipe de recherche s'est intéressée à l'effectivité de leur exercice, à la présence de personnels compétents par secteur, à la fonctionnalité des organes de gestion, au contrôle de légalité et au contrôle citoyen. Le tableau qui suit indique que l'effectivité de l'exercice des compétences transférées en matière d'éducation est plus avérée en matière de gestion de l'enseignement fondamental, notamment l'organisation des examens et la construction des infrastructures. Soulignons que quatre compétences transférées ne figurent pas sur la liste des compétences citées par les acteurs –élaboration (i) des curricula spécifiques, (ii) de stratégies locales pour la scolarisation, et (iii) de la carte scolaire, gestion du personnel mis à leur disposition--. Le tableau XII ci-dessous présente les réponses des acteurs de l'éducation relativement à cette question.

Tableau XII : Fréquence des compétences exercées par les enquêtés au Mali (Education)

Secteur	Niveau	Sexe	Rural				Urbain				Total
			Muntu-gula	Péén-gana	Koro	Total	Kayes	Sikasso	Bamako3	Total	
Secteur de l'éducation	Elaboration du plan de développement éducatif	♂	63	30	42	135	19	16	35	70	205
		♀	2	1	2	5	3	0	7	10	15
		T	65	31	44	140	22	16	32	80	220
	Construction, équipement et entretien du 1er Cycle	♂	70	33	45	148	20	18	37	75	223
		♀	3	2	3	8	4	0	9	13	31
		T	73	35	48	156	24	18	46	88	254
	Gestion du 1er Cycle	♂	72	35	47	154	21	19	37	77	245
		♀	3	3	3	9	5	0	9	14	25
		T	75	38	50	163	26	19	46	91	270
	Construction et gestion des CED	♂	34	17	25	76	12	10	28	50	126
		♀	1	2	1	4	2	0	5	7	11
		T	35	19	26	80	14	10	33	57	137

Tableau XII (suite)

Niveau		Rural					Urbain					Total
Secteur	Compétences	Sexe	Muntu-gula	Péén-gana	Koro	Total	Kayes	Sikas so	Bamako3	Total		
Secteur de l'éducation	Gestion et suivi des centres d'alphabetisation (CA)	♂	23	12	14	49	11	9	18	38	87	
		♀	0	1	1	2	3	0	4	7	9	
		T	23	13	15	51	13	9	22	45	96	
	Recrutement et gestion des enseignants 1er Cycle	♂	69	32	43	144	20	18	37	75	219	
		♀	3	2	3	8	4	0	9	13	21	
		T	72	34	46	152	24	18	46	88	240	
	Organisation et prise en charge des examens 1er Cycle	♂	72	35	47	154	21	19	37	77	245	
		♀	3	3	3	9	5	0	9	14	25	
		T	75	38	50	163	26	19	46	91	270	

Tableau XII (suite)

Secteur	Niveau		Rural				Urbain				Total
	Compétences	Sexe	Muntu-gula	Pélen-gana	Koro	Total	Kayes	Sikasso	Bamako3	Total	
Secteur de l'éducation	Participation aux salaires des écoles communautaires	♂	20	10	15	45	9	7	13	29	74
		♀	1	2	1	4	2	0	4	5	9
		T	21	12	16	49	11	7	17	34	83
	Production de statistique scolaires 1er Cycle	♂	0	0	0	0	6	5	20	31	31
		♀	0	0	0	0	0	0	5	5	5
		T	0	0	0	0	6	5	25	36	36
	Création, ouverture, gestion et suivi des écoles préscolaires	♂	0	0	0	0	3	6	17	26	26
		♀	0	0	0	0	2	0	4	6	6
		T	0	0	0	0	5	6	21	32	32

Tableau XII (suite et fin)

Niveau		Rural					Urbain				Total
Secteur	Compétences	Sexe	Muntu-gula	Pélen-gana	Koro	Total	Kayes	Sikas-so	Bamakos3	Total	
Secteur de l'éducation Secteur	Organisation et fonctionnement des cantines scolaires	♂	53	17	20	90	0	0	0	0	90
		♀	3	2	2	7	0	0	0	0	7
		T	56	19	22	97	0	0	0	0	97

En matière de santé les compétences exercées se limitent à l'élaboration du plan de développement sanitaire et à la signature de convention avec les ASACO ainsi qu'au suivi de la prestation de ces dernières. Les acteurs ont également mentionné l'entretien de l'hygiène et de la salubrité des établissements. Les acteurs locaux n'ont pas fait cas de certaines compétences qui leur reviennent comme (i) le suivi de la transmission effective des informations sanitaires y compris les données financières, (ii) l'élaboration de la carte sanitaire de la commune, (iii) la lutte contre la vente illicite des médicaments et (iv) la lutte contre les épidémies et catastrophes.

Dans le secteur de l'eau, les répondants ont dit participer à l'élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine ainsi qu'à la réalisation et l'équipement des infrastructures en eau potable. Ils assurent également le contrôle et le suivi des structures agréées pour la gestion des infrastructures. Il est à noter que seuls les enquêtés de la commune III de Bamako et ceux des communes rurales de Pélégana et de Koro ont affirmé exercer toutes les compétences transférées en matière d'hydraulique.

Une chose est de transférer les compétences et une autre de les assumer. Pour vérifier que les compétences sont assumées, les chercheurs ont tenu à s'assurer de la fonctionnalité des organes. Les données collectées par l'équipe du Mali suggèrent que les Conseils communaux et leurs exécutifs, les commissions de travail desdits conseils et les comités de gestion des trois secteurs au centre de la présente étude tiennent leurs assises ordinaires et même des sessions extraordinaires, et les délibérations sont consignées dans des procès verbaux. C'est ce qui ressort

des témoignages de 461 personnes sur les 665 interrogées (69,32%) en ce qui concerne les sessions ordinaires et 223 répondants pour les sessions extraordinaires. Les actes posés par les conseils sont régulièrement soumis au contrôle des instances de tutelle pour leur conformité à la loi. Les acteurs déplorent, cependant, l'absence du contrôle citoyen qui n'est mentionné que par 43 des 117 acteurs à la base de la commune III du District de Bamako.

- *V.4.2.5 Synergie entre structures communautaires de mise en œuvre*

Pour que les communautés tirent un meilleur parti de la décentralisation, il est important que les différents acteurs coordonnent leurs activités afin d'optimiser l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles. Le protocole de l'étude a prévu de mesurer le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles. Il faut dire que les mécanismes créés à cet effet ont prévu des cadres comme le plan de développement socio-économique et culturel de la commune (PDSEC), le plan de développement éducatif de la commune (PDECOM), le plan de développement sanitaire de la commune (PDSC), le plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine (PCDHRU) et des cadres de concertation entre les acteurs ainsi que des instances d'arbitrage, de régulation et de règlement des conflits.

L'existence des différents outils a été constatée par les enquêteurs dans toutes les communes visitées à l'exception du plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine qui n'a été attesté que dans la commune de Koro. La mise en place des cadres de concertation est signalée par 600 des 686 enquêtés (87,46%) alors que 61

personnes (8,89%) ont affirmé le contraire. Les relations de travail entre les conseils communaux, d'une part, les autorités de tutelle et les services techniques, d'autre part, ainsi que celles qui existent entre les conseils communaux et les partenaires sont satisfaisantes à 97,67% et 73,27%, respectivement. Celles des conseils avec les bénéficiaires le sont moins au regard du nombre des interlocuteurs qui en sont satisfaits (39,74%). L'insatisfaction est également de mise au sujet de la collaboration entre les organes de gestion communautaire des trois secteurs avec 190 personnes sur 298 qui sont peu ou pas du tout satisfaites (63,76%), par contre les bénéficiaires sont satisfaits de leurs relations avec les comités de gestion (428 opinions favorables contre 166 défavorables).

- *V.4.2.6. Performance de la mise en œuvre des politiques sectorielles*

Dans quelle mesure est-ce que la mise en œuvre des politiques sectorielles est performante du point de vue de l'utilisateur ? En réponse à cette question les acteurs de la décentralisation au Mali estiment que l'intégration favorise l'efficacité du pilotage des politiques sectorielles au niveau local aux dires de 264 répondants sur 351 (17 répondants très satisfaits, 144 satisfaits et 103 assez satisfaites) contre 29 personnes qui sont peu satisfaites. Les 52 autres ne se sont pas prononcées. Au regard des réalisations budgétaires, il a été demandé aux acteurs interrogés d'apprécier les degrés d'atteinte des indicateurs clés de chaque secteur social de base. Le tableau qui suit montre que c'est dans le secteur de l'éducation que le plus de progrès a été fait vers l'atteinte des indicateurs. Les niveaux de réalisation en matière de santé sont moins satisfaisants même s'ils dépassent ceux du secteur de l'eau.

Tableau XIII : Degré d'atteinte des indicateurs clés au Mali

Secteur	Degré d'atteinte		Pas du tout atteints			Peu atteints			+ ou – atteints			Atteints			Sans opinions			Total		
	Niveau	Communes	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T
Education	Rural	Mountougoula	8	0	8	29	1	30	14	1	15	7	0	7	14	1	15	72	3	75
		Pélengana	4	0	4	13	2	15	9	0	9	4	0	4	5	1	6	35	3	38
		Koro	5	0	5	18	2	20	11	0	11	5	0	5	8	1	9	47	3	50
		Sous total	17	0	17	60	5	65	34	1	35	16	0	16	27	3	30	154	9	163
		Kayes	1	0	1	4	1	5	7	3	10	7	1	8	2	0	2	21	5	26
	Urban	Sikasso	0	0	0	2	0	2	10	0	10	5	0	5	2	0	2	19	0	19
		Commune III	0	0	0	2	1	3	13	3	16	20	4	24	2	1	3	37	9	46
		Sous total	1	0	1	8	2	10	30	6	36	32	5	37	6	1	7	77	14	91
		Central	0	0	0	0	0	0	10	1	11	4	1	5	0	0	0	14	2	16
		Total	18	0	18	68	7	75	74	8	82	52	6	58	33	4	37	245	25	270

Tableau XIII (suite)

Secteur	Degré d'atteinte	Pas du tout atteints			Peu atteints			+ ou – atteints			Atteints			Sans opinions			Total		
		♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T
Santé	Niveau	Communes																	
	Rural	Mountougoula			4	1	5	7	2	9	7	0	7	3	0	3	24	3	27
		Pélégana			2	1	3	6	1	7	3	0	3	1	0	1	14	2	16
		Koro			2	0	2	5	1	6	5	0	5	2	0	2	16	1	17
		Sous total			8	2	10	18	4	22	15	0	15	6	0	6	54	6	60
	Urbain	Kayes			0	0	0	4	1	5	2	1	3	3	1	4	10	3	13
		Sikasso			0	0	0	5	1	6	1	0	1	3	1	4	10	2	12
		Commune III			0	0	0	0	0	0	3	2	5	9	2	11	13	4	17
		Sous total			0	0	0	9	2	11	6	3	9	15	4	19	33	9	42
		Central			0	0	0	10	2	12	3	0	3	0	0	0	13	2	15
		Total			8	2	10	37	8	45	24	3	27	21	4	25	100	17	117

Tableau XIII (suite)

Secteur	Degré d'atteinte	Pas du tout atteints			Peu atteints			+ ou - atteints			Atteints			Sans opinions			Total		
	Niveau	Communes	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T	♂	♀	T		
Eau	Rural	Mountougoula	4	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	3	0	3	9		
		Pélérangana	8	0	8	2	0	2	0	0	0	0	3	1	4	13	1		
		Koro	5	0	5	3	0	3	1	0	1	0	0	2	1	3	11	1	
		Sous total	17	0	17	7	0	7	1	0	1	0	0	8	2	10	33	2	
		Kayes	3	2	5	4	1	5	1	0	1	0	0	2	1	3	10	4	
	Urbain	Sikasso	4	1	5	3	0	3	1	0	1	0	0	2	1	3	10	2	
		Commune III	0	0	0	1	1	2	3	2	5	2	1	3	2	1	3	8	5
		Sous total	7	3	10	8	2	10	4	2	6	2	1	3	6	3	9	28	11
		Central	6	0	6	7	1	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	1
		Total	30	3	33	22	3	25	5	2	7	2	1	3	14	5	19	74	14

- *V.4.2.7. Décentralisation et accès aux services sociaux de base*

En quoi est-ce que la politique de décentralisation a facilité l'accès des populations aux services sociaux de base ? La question a été posée aux membres des comités de gestion et aux bénéficiaires. Ils argumentent que l'existence des commissions chargées de chaque secteur au niveau du conseil communal, et la formation des élus et membres des comités de gestion leur donnent l'occasion de participer à l'identification des priorités qui sont consignées dans les plans de développement communaux. Ces derniers alimentent les documents de politiques élaborés par le gouvernement. En tout état de cause, les acteurs locaux concernés soutiennent que leur représentation dans les exécutifs communaux et les comités de gestion a eu pour effet la multiplication des écoles et centres de santé communautaires. Mieux, ils ont le sentiment de compter dans le suivi et l'évaluation des interventions faites dans leurs milieux même si des améliorations sont encore nécessaires pour une plus grande satisfaction. C'est surtout l'insuffisante implication dans le contrôle qui fait grincer les dents, ce qui corrobore les réponses relatives à l'absence quasi-totale du contrôle citoyen.

Cet état de fait peut trouver sa source dans le manque de compétences techniques au niveau local encore que l'on peut rétorquer que la solution à ce déficit se trouve justement dans la participation communautaire au suivi et à l'évaluation en ce sens qu'elle va susciter la demande de compétence. Une telle communication permettra au moins de faciliter le dialogue entre les techniciens et les leaders locaux.

- *V.4.2.8. Politiques de décentralisation
et émergence d'un leadership féminin*

Au-delà des dispositions contenues dans les textes (cf. article 2 de la Constitution et décret n°02-313/PRM du 4 juin 2002) est-ce que la mise en place des structures communautaires de participation a favorisé l'émergence d'un leadership féminin ? L'exploitation des plans communaux de développement indique que ces derniers comportent des aspects spécifiques se rapportant à la prise en charge des femmes et des personnes vulnérables. Cependant, la représentation des femmes au sein des conseils communaux est relativement faible (30 sur 186, soit 6,98%) et leur présence au sein des exécutifs est encore plus insignifiante avec deux femmes dans les bureaux de deux communes rurales. Il est intéressant de noter que les trois communes urbaines qui comptent le plus de femmes conseillères (21 sur les 30) n'ont pas investi une seule dans leurs exécutifs. Il est encore plus anormal de constater que les comités de gestion des établissements scolaires ne comptent que 11 femmes sur 86 membres (12,79) dans les six communes de l'échantillon. Elles sont dix parmi les 42 membres (23,81%) des comités de gestion des centres de santé. La présence des structures communautaires de gestion de l'eau n'a été signalée que dans deux communes rurales pour un effectif total de six membres dont aucune femme.

La sous représentation des femmes s'expliquerait par des raisons socioculturelles, la discrimination et la méconnaissance de leurs droits. Certains interlocuteurs avancent que les femmes se rétractent parce qu'elles ont peur de ne pas tenir parole. Le non dit de la liste pourrait être la lutte des hommes pour les avantages directs ou indirects que procure la position de conseiller ou membre de comité de

gestion. Soulignons que les acteurs, tous sexes confondus, reconnaissent que les femmes font preuve d'engagement dans les activités communautaires.

V.4.3. Difficultés rencontrées dans le processus de la décentralisation

Trois difficultés principales surgissent de la lecture des documents consultés, des résultats des entretiens et des questionnaires. Il s'agit des difficultés liées au cadre juridique, c'est-à-dire aux textes législatifs et réglementaires, des difficultés liées aux ressources matérielles, humaines ou financières et celles liées au manque d'information, un facteur qui entrave l'implication des populations à la prise de décision.

Les textes sont très nombreux et produits en langue française avec un niveau pas accessible à tous. La question des ressources, notamment humaines et financières, a été largement évoquée par les différents acteurs pour déplorer l'ambivalence de l'attitude du gouvernement central qui confie des missions à des collectivités sans leur donner les moyens requis. Or sans des ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant, rien de solide ne peut être construit. Pour avoir ces dernières il faut un minimum d'argent ne serait-ce que pour permettre aux techniciens de travailler afin de générer davantage de ressources.

V.5. Sénégal

Le rapport du Sénégal présente les résultats par secteur de manière très détaillée. La présente synthèse est le fruit de notre exploitation des données lorsqu'elles s'y prêtent.

Tableau XIV : Réponse de l'équipe sénégalaise aux huit questions

QUESTION 1: La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	
Sous- Questions	Résultats
Existence de textes législatifs et réglementaires	Les textes sont pris (voir les lois du 22 mai 1996 et leurs décrets d'application) mais la décentralisation n'est pas effective car les moyens humains et financiers nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions qu'ils ont prévues n'ont pas suivi.
Modalités de participation des acteurs et bénéficiaires à décentralisation?	La désignation du maire par la coalition politique au pouvoir rend difficile la mobilisation des adhérents des partis de l'opposition.
Existence de conflits et modes de leur résolution?	Les conflits sont nombreux du fait du jeu politique. La loi du vote majoritaire est utilisée pour le règlement des conflits.
QUESTION 2- Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	
Quelles sont les compétences transférées ?	Les transferts ont eu lieu dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et la gestion des ressources naturelles, et de l'habitat et urbanisme.

Pourquoi les autres ne le sont pas ?	Les autres secteurs intéressent moins la population.
Quelles sont les ressources effectivement transférées ?	Les fonds de dotations pour le fonctionnement des organes.
Le transfert est-il total ou partiel ?	Le transfert est encore partiel car la décentralisation est encore en expérimentation.
Question 3: Les compétences transférées sont-elles exercées ? Si oui, à quel degré de satisfaction ?	
Quel est le degré de mise en œuvre des compétences transférées?	<p>Les Collectivités Locales exercent les compétences à elles transférées.</p> <p>Le Conseil régional entretient les collèges et lycées ;</p> <p>Les communes et les communautés entretiennent l'école élémentaire.</p>
Les organes de Gestion sont – ils fonctionnels ?	<p>Les Associations de Parent d'Elèves paient les gardiens des écoles et s'occupent de leur propreté.</p> <p>Les Comités de Santé achètent les médicaments et paient le Personnel Communautaire.</p> <p>Le Comité de Gestion du forage assure le fonctionnement du moteur.</p>

Les membres des organes locaux de gestion ont-ils été formés à l'exercice de leur mission ?	Les membres des organes de participation ne sont pas formés de façon systématique. Ils apprennent sur le tas.
Existe-t-il un organe de contrôle citoyen? si oui lequel ?	L'assemblée générale des membres et les organes de l'État assurent le contrôle.
Quel est le degré de satisfaction des acteurs ?	Les Comités de Gestion de forages, les Comités de Santé et les Associations de Parents d'Élèves s'acquittent, tant bien que mal, des charges qui leur sont confiées
Question 4: Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	
Existe-t-il des cadres de concertations ?	Les commissions de travail jouent le rôle de cadres de concertation.

Les cadres de concertation tiennent-ils régulièrement leurs sessions ordinaires ?	Les instances délibérantes se réunissent régulièrement. Les commissions non. Il n'existe pas de cadres de concertation et de contrôle citoyen où tous les acteurs concernés peuvent se rencontrer et construire ensemble une culture de la décentralisation.
La majorité des membres participent-ils aux sessions ?	Pas de données factuelles.
Y a-t-il un plan de développement communal ?	Non.
Question 5: Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?⁸	
Question 6: Y a-t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base (dans la perspective de la réduction des inégalités) ?	
Mesures prises pour faciliter l'accès des bénéficiaires aux (SSB) ?	L'étude de cas ne répond pas à cette question.

⁸ Le rapport ne répond pas à cette question 5

Question 7: En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	
Combien de conseillères y-t-il dans le conseil municipal ?	Il y a 19 Conseillères dans le Conseil Municipal de Mbour. Elles participent aux travaux.
Exercent-elles des responsabilités ?	A Mbour trois (03) femmes sont adjointes au Maire sur douze (12).
Quelles responsabilités occupent les femmes au sein des COGES ?	Aucune donnée factuelle concernant les structures communautaires de participation.
Question 8: Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	
Cette question n'a pas été adressée dans le rapport.	

V.6. Burkina Faso

Après la présentation des résultats, l'équipe du Burkina Faso a abordé l'analyse selon les quatre angles ci-après :

1. Observation de la décentralisation telle que vécue ;
2. Analyse des jeux de pouvoir ;
3. Identification des incohérences ;
4. Proposition d'axes de la décentralisation telle que voulue.

Cette analyse a été faite avec comme base le cadre conceptuel de l'étude qui combine (i) la théorie des champs de Pierre Bourdieu (voir 5.6.2. ci-dessous) et (ii) la théorie du changement social de Lippitt, Watson et Wesley (1958).

La décentralisation telle que vécue

La délicate question des motivations ayant conduit l'État à s'engager dans la décentralisation n'a pas été facile à décortiquer. Néanmoins, il ressort des différentes réponses des interlocuteurs les motifs suivants :

- La volonté de l'État, selon ses animateurs, de trouver des solutions aux problèmes de développement en prenant en compte les charges qui sont les siennes et les dispositions des articles 143 et 144 de la Constitution. Ces mêmes sources n'ont pas manqué de faire état du contexte international et de la pression des bailleurs de fonds.
- Ce sont surtout les pressions des bailleurs de fonds (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International) qui expliquent l'engagement du pays dans le processus de la décentralisation. Cela répond aussi aux besoins de l'État qui a ainsi trouvé une opportunité de se décharger en partie sur les populations.
- La pression interne est aussi mentionnée ici et là dans la mesure où l'État prend l'exemple des organisations à la base et la demande de plus de démocratie. Toutefois, l'idée de groupes de pression organisés revendiquant cette formule ne semble pas connue des enquêtés au niveau central.
- L'exemple des projets et programmes qui ont expérimenté la décentralisation avec l'appui aux initiatives locales.
- L'acceptation d'une décision de fait du niveau central

selon les leaders communautaires (chefs coutumiers et religieux, COGES, APE, AUE).

Toutefois, est-ce que la décentralisation est effective ?

Oui, peut-on dire au regard de la prise des textes législatifs et réglementaires devant l'encadrer à l'instar des dispositions de la Constitution de Juin 1991, du Code Général des Collectivités Territoriales de 2004 et de la loi du 21 décembre 2009 portant modification de ce dernier. Aussi, les organes de mise en œuvre de la décentralisation ont été installés depuis les élections municipales de 1995, 2000 et 2006. Ces organes sont fonctionnels et essaient autant que possible de s'acquitter des missions à eux assignées par les différents textes en vigueur avec l'accompagnement de la tutelle malgré quelques difficultés.

Le transfert des compétences et des ressources date de mars 2009 et concerne quatre domaines (eau, éducation, santé, sport et loisirs) sur les onze (11) prévus par les textes. Cela veut dire que son application est partielle, l'État ayant opté pour une démarche progressive. Les infrastructures et autres ouvrages ont été transférés en ce qui concerne l'éducation de base, la santé et l'eau. Les ressources humaines le sont aussi en partie. En ce qui concerne les ressources financières, seul le Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation a alloué une partie de son budget aux communes urbaines et à certaines communes rurales. Il faut dire qu'il existe des difficultés réelles à surmonter, notamment l'insuffisance de moyens et la faible capacité des acteurs locaux à assumer les différents aspects des tâches de gestion.

Qu'en est-il de l'exercice des compétences transférées ? Les conseils municipaux interviennent mais de

manière encore timide dans le fonctionnement des services sociaux de base. Les domaines d'intervention sont l'achat de fournitures scolaires, le financement partiel des frais d'organisation des examens de fin d'année, la réhabilitation de certains locaux et la construction de nouvelles classes en ce qui concerne l'éducation. De même, la gestion administrative du personnel (enseignants en classe) est le fait de plus en plus des conseils municipaux. En matière de santé, il s'agit de la sensibilisation des populations pour les séances de vaccinations, la réhabilitation d'infrastructures. Les interventions relatives au secteur de l'eau sont centrées sur la construction de forages.

Quel est le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles ? Les cadres formels de concertation n'existent qu'au niveau des provinces. De l'avis des acteurs centraux, les cadres sont créés par les textes au niveau communal, mais ne sont encore fonctionnels. Des guides sont en cours d'élaboration pour bien organiser les rapports entre les acteurs au niveau communal. Certaines communes ont initié un cadre informel auquel ne participent pas les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles (COGES, APE, AME, AUE). Certains maires affirment ne rien contrôler dans le fonctionnement de ces structures.

Même si comme indiqué plus haut, les structures locales ne sont pas encore intégrées pour parler de la performance qui peut en résulter, on peut néanmoins mentionner quelques initiatives informelles par endroit --Latou dans la province de Koudougou et Arbollé dans celle du Passoré-- où les membres des COGES, des AUE, des APE et les autorités coutumières et religieuses se rencontrent de manière

irrégulière pour prendre certaines mesures facilitant l'accès des populations aux services sociaux de base.

L'impact des politiques de décentralisation sur l'accès des communautés locales aux services sociaux de base peut se mesurer à l'aune de la contribution matérielle, financière et immatérielle (en communication, sensibilisation) des conseils municipaux pour l'amélioration de la fourniture desdits services. La contribution, certes encore faible, des communautés à la réalisation des ouvrages et à leur fonctionnement participe du même élan. Les témoignages des responsables techniques des structures déconcentrées indiquent que les APE, les AME, les COGES et les AUE jouent un rôle important dans l'accroissement de la performance des écoles.

Dans quelle mesure est-ce que les politiques de décentralisation ont favorisé l'émergence de leaders locaux favorables à la réduction des disparités de genre et la promotion de leaders femmes ? L'analyse des données permet de dire que les femmes sont représentées dans les conseils municipaux à proportion de 25 à 30% et elles occupent des postes de responsabilité dans les grandes villes –première ou deuxième adjointe au maire, présidente de commission--. Les femmes sont présentes dans les bureaux des structures communautaires de participation parfois à égalité avec les hommes. Enfin, le Burkina Faso vient de se doter d'une loi fixant un quota de 30% aux femmes dans les assemblées locales qui contribuera à renforcer cette présence.

V.6.2. L'analyse des jeux de pouvoir

En interrogeant les informations tirées de cette étude sous l'angle de la théorie des champs on peut dire que les acteurs

de la décentralisation à tous les niveaux sont engagés dans des batailles d'intérêts sur la base *«de la différenciation des activités sociales [ou champs.] Ces champs sont dotés d'une autonomie relative envers la société prise dans son ensemble. Ils sont hiérarchisés et leur dynamique provient des luttes de compétition que se livrent les agents sociaux pour y occuper les positions dominantes. »* (Wikipédia).

En fait, il est clair que la décentralisation a un enjeu pour tous les acteurs en ce sens qu'elle fait appel à la redistribution du pouvoir politique et économique. Chaque partie prenante l'appréhende selon son implication sur ses intérêts et les comportements sont modulés en conséquence. Pour les anciens détenteurs du pouvoir, l'objectif sera la préservation des privilèges alors que les nouveaux prétendants viseront la conquête de marges supplémentaires. La nouvelle situation va contribuer à un changement social qui se traduira par la possibilité d'accès et d'exercice d'attributs jadis lointains. Avant que la nouvelle situation ne se stabilise, des conflits inévitables vont naître et la recherche de solutions viables pour tous engendra le progrès et une autre gouvernance. Que nous enseigne le processus de la décentralisation au Burkina Faso ?

- *V.6.2.1. La conquête et l'exercice du pouvoir local*

La décentralisation étant avant tout un processus de développement de la démocratie à la base est mise en œuvre dans le cadre du multipartisme intégral (le pays compte plus de 130 partis politiques) qui implique les luttes partisans pour le contrôle des conseils municipaux. De par leur grand nombre, les formations politiques sont dans l'obligation de se regrouper autour de deux pôles majeurs que sont la majorité

présidentielle et l'opposition, à l'image de la distribution du pouvoir au niveau national. Les campagnes électorales ont souvent donné lieu à des violences symboliques, voire même physiques, entre les deux camps.

Il ressort des données collectées qu'au moins 13 partis politiques sont représentés dans les conseils municipaux des six communes de l'échantillon. Mais les mairies sont toutes contrôlées par le parti majoritaire avec par endroits des crises sérieuses qui ont bloqué certains conseils municipaux au point où ces derniers ont été dissouts par les organes de régulation administrative et de nouvelles élections organisées (cas de la province du Boulgou). Le rapport de force conduit à des ententes électorales qui permettent à certaines formations de placer leurs élus au poste d'adjoint. Dans ces cas de figure, la gestion courante des affaires provoque souvent des conflits ouverts entre les maires et leurs adjoints (voir le cas de la commune d'Arbollé). Une des causes de ces luttes de positionnement est le fait que les maires ne résident pas souvent dans le territoire de la collectivité et les adjoints finissent par ne pas accepter leur condition d'éternels intérimaires.

- *V.6.2.2. Les rapports avec la tutelle*

Selon le code général des collectivités territoriales, le Haut Commissariat aux collectivités exerce la tutelle directe sur les communes. Cela n'est pas toujours bien compris ou accepté par certains maires. La tendance est de s'adresser directement au gouverneur de région ou au ministère. De même, certains n'attendent pas l'avis de la tutelle pour la mise en œuvre de leurs décisions comme le stipulent les textes. Des maires demandent parfois la suppression pure et simple des préfectures car ne voyant pas leur utilité. En fait, derrière

ces velléités, il y a une question de légitimité entre un organe investi par le suffrage et un autre nommé par les instances supérieures de l'État dans un contexte où tous se réclament des mêmes sources d'autorité à savoir le parti.

- *V.6.2.3. Les rapports avec les services techniques déconcentrés*

Les rapports entre les conseillers municipaux et les représentants des structures techniques déconcentrées ne sont pas toujours cordiaux en raison des incompréhensions nées des abus des uns à l'encontre des autres. L'insuffisance, voire, le manque de compétences techniques au sein des conseils rend difficile la communication entre les deux parties, chacune ayant le sentiment que l'autre veut lui en imposer. Les techniciens qui avaient seuls la prérogative de prendre les décisions ont du mal à s'accommoder avec la nouvelle situation qui leur impose de négocier avec des non spécialistes.

- *V.6.2.4. Les rapports entre élus locaux et chefferie traditionnelle*

Les rapports entre la chefferie traditionnelle et les élus locaux illustrent parfaitement la problématique des enjeux sociaux au cœur de la théorie des champs. La décentralisation, en créant un nouveau centre de pouvoir issu du suffrage universel, empiète sur le terrain des autorités traditionnelles investies d'un pouvoir acquis par la naissance. L'histoire et les rentes de l'exercice du pouvoir ont permis à la chefferie traditionnelle, qui n'a pas en principe un statut particulier dans la République, de se placer au centre de l'arène politique et de créer un syndicat sous l'appellation d'association pour défendre ses intérêts. Lorsque les textes leur interdisent d'être acteurs directs, ils adoptent la stratégie

de contournement et font élire les membres de leurs familles --femmes, enfants, neveux— qu'ils instrumentalisent pour régner par procuration. Dans tous les cas, leur ascendant social, moral ou politique sur la population leur permet de saboter le fonctionnement de la commune par personne interposée si les premières stratégies ne donnent pas les résultats escomptés.

- *V.6.2.5. Les conflits de leadership au niveau communautaire*

Des conflits sourds et même ouverts opposent un peu partout les conseillers municipaux aux membres des conseils villageois et autres structures de participation. Les conseillers tendent à se prévaloir de leur rôle de représentation pour contrôler les conseillers villageois et membres des comités de gestion des services sociaux de base.

- *V.6.2.6. Le changement social*

La jeunesse de la décentralisation —une quinzaine d'années au Burkina Faso— fait que tous les acteurs sont encore dans une phase d'apprentissage de la participation à la gestion des offres de services sociaux. Comme cet apprentissage de la démocratie à la base a lieu dans un contexte d'ignorance et d'insuffisance d'informations et de qualification, plus d'un acteur se fait gruger par les membres des groupes sociaux qui ont intérêt dans le maintien du *statu quo*. Pour de modiques gadgets ou même des convivialités de façade, les citoyens acceptent de renoncer à leurs droits pour soutenir des causes qui ne sont pas les leurs. Mais tout n'est pas sombre car la pratique de la décentralisation commence à aider les populations à prendre conscience des enjeux et des rôles qui leur reviennent. Elles ne restent plus indifférentes à la gestion des ressources locales à la

mobilisation desquelles elles ont contribué et exigent de plus en plus des comptes. Certaines communes ont connu des soulèvements populaires qui ont conduit à la destitution des maires pour gestion scandaleuse des ressources.

V.6.3. L'identification des incohérences

La pratique de la décentralisation telle que décrite et analysée plus haut, révèle des incohérences préjudiciables à son bon fonctionnement.

- ***V.6.3.1. De la tutelle des communes***

L'organisation administrative du territoire fait du département la circonscription administrative qui englobe le territoire d'une ou plusieurs communes. Or la tutelle administrative des communes est exercée par le Haut Commissaire de province dont le préfet est le représentant dans le département. Les maires ont tendance à traiter avec le Haut Commissaire en ignorant le niveau de la préfecture. Par ailleurs, les Hauts Commissariats et les départements sont dans un dénuement quasi-total tant en ressources financières qu'humaines, beaucoup de leurs agents ayant été transférés aux communes. Dans les communes à statut particulier de Bobo-Dioulasso et Ouagadougou, ces organes déconcentrés sont presque totalement éclipsés par les maires centraux ou même certains maires d'arrondissement qui détiennent les ressources. De plus, la tutelle financière de la commune est exercée par le Gouverneur de région. Cela ne manque pas de provoquer des confusions chez certains maires qui préfèrent s'adresser directement au Gouverneur et pour la tutelle administrative, et pour la tutelle financière.

- *V.6.3.2. Du transfert des ressources humaines*

La philosophie de départ de la décentralisation était que les communautés de base devaient prendre en charge le recrutement et les traitements salariaux des agents de certains services transférés aux communes. Ce fut le cas des expériences des enseignants communautaires au Mali et au Niger dont l'évaluation est loin d'être concluante pour la qualité de l'enseignement. Le Burkina Faso n'a pas emprunté ces voies, les partenaires sociaux que sont les syndicats s'étant aussi farouchement opposés à cette perspective. Le personnel continue donc d'être recruté et payé par l'Etat. Mais ce dernier transfère une partie de leur gestion administrative aux communes. Comme ressorti plus haut, cela engendre des frustrations surtout que certains maires ont parfois une compréhension singulière de leurs prérogatives.

Il a été aussi fait cas de la discrimination entre les enseignants en classe et ceux dans les bureaux au niveau du suivi des carrières.

- *V.6.3.3. De la multiplication des structures communautaires*

Le Burkina Faso n'a pas encore de comités de gestion des établissements scolaires fonctionnels. Les COGES sont en expérimentation dans la commune de Zorgho. La participation est assurée par les associations de parents d'élèves et les associations des mères éducatrices qui ont une longue tradition en la matière et on peut bien craindre que la mise en place des COGES ne pose un problème d'articulation avec les organisations déjà en place ce qui pourrait entraîner des confusions préjudiciables à la vie des écoles.

- *V.6.3.4. La non officialisation de certaines structures communautaires*

La gestion de l'eau, notamment en ville et de plus en plus dans certains grands centres ruraux, est la prérogative d'entreprises privées. Est-ce la raison pour laquelle les associations des usagers de l'eau ne sont pas encore reconnues ? Le représentant du Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques affirme qu'elles ne sont pas reconnues, mais elles sont mises en place et mènent assez bien leurs activités un peu partout.

V.6.4. Recommandations

L'expérience de quinze années de pratiques de la décentralisation pour la majorité des communes urbaines et de trois années pour les communes rurales autorise les propositions ci-dessous pour l'amélioration de ce processus.

Les Hauts commissariats ont besoin de plus de moyens sur tous les plans pour un meilleur accomplissement de leurs missions dans ce cadre. Il est également utile de reconsidérer le rôle et la place des préfets dans la chaîne de commandement pour éviter les frustrations de leur part et les attitudes de défiance à leur endroit. Une relecture du code général des collectivités territoriales s'impose pour situer le rôle de chacun et corriger les impairs relevés au niveau des maires en raison de la double tutelle.

L'État a opté pour une communalisation progressive mais on a l'impression que son désengagement n'est pas progressif alors que le niveau de développement de la plupart des communes est très faible, ce qui signifie que l'administration centrale doit encore jouer son rôle

de régulateur en soutenant les collectivités à maigres revenus.

L'accompagnement de la décentralisation signifie aussi l'intensification de la formation des acteurs à la base —élus locaux et agents des services déconcentrés— pour une meilleure compréhension des textes et la fluidification de leurs rapports. L'élaboration des programmes de formation doit prendre en compte le faible niveau de culture générale de nombreux élus locaux.

VI. DÉVELOPPEMENTS ULTÉRIEURS ET PERSPECTIVES

VI.1. Développements ultérieurs

L'atelier de validation organisé les 21 et 22 novembre 2011 a servi de cadre pour compléter les informations relativement à l'évolution du processus dans les différents pays. C'est ainsi que la délégation camerounaise a signalé de nombreux aménagements introduits en 2010, quelques mois après l'enquête. La mesure la plus significative est la constitutionnalisation de la décentralisation qui a eu pour conséquences la multiplication du nombre des ministères (13) ayant transféré des compétences et la création du FEICOM, une banque des communes, dont les ressources proviennent du centime additionnel des communes (CAC). Notons cependant que malgré le principe qui veut qu'à chaque compétence transférée corresponde des ressources appropriées, le niveau de transfert est faible.

Le Mali enregistre une évolution significative du niveau de transfert des compétences, notamment dans le domaine de l'éducation, 18 contre 10 dans le domaine de la santé

et seulement 5 dans celui de l'eau. Sur le plan financier, la délégation malienne a signalé le versement par le gouvernement de quelques 128 070 946 668 francs au profit des communes entre 2001 et 2009. Le nouveau fait marquant est la mise en place d'une fonction publique des collectivités ce qui permet aux communes de renforcer leurs ressources humaines.

Au Burkina Faso, le niveau de financement du Fonds Permanent pour le développement des Collectivités territoriales (cinq milliards de franc CFA) augure d'un renforcement certain des capacités financières des structures décentralisées au regard notamment des critères d'accès qui ont été édictés et portés à la connaissance des intéressés.

Au Niger c'est le schéma de la décentralisation qui a connu un aménagement notable avec le changement, en 2010, du statut des communautés urbaines comprenant des communes qui sont désormais des villes, administrées par des conseils élus et comprenant des arrondissements avec statut d'entités déconcentrées.

VI.2. Perspectives

Les participants –notamment les élus et représentants des organisations à la base— demandent au ROCARE et au CRDI de vulgariser aussi largement que possible les résultats de cette recherche et de les appuyer en matière de renforcement des capacités.

Les six études de cas nous ont permis d'avoir une radiographie de la décentralisation et de comprendre que malgré son attrait, le processus est limité par:

- la faible déconcentration des ministères en charge des finances;

- Le fort taux d'analphabétisme des élus locaux et le peu d'attention accordée au renforcement des capacités;
- La jeunesse des expériences et l'amplitude des objectifs de l'étude.

Il semble important d'approfondir l'analyse en élargissant le champ et en focalisant davantage la réflexion sur l'impact de :

- La faible déconcentration des finances publiques;
- L'impréparation des acteurs locaux.

Le ROCARE et le CRDI gagneront à donner suite à ces préoccupations.

CONCLUSION GENERALE ET RECOMMANDATIONS

Conclusion générale

De l'avis de l'écrasante majorité des acteurs interviewés, la décentralisation des services sociaux de base est effective avec certes des faiblesses du fait de l'histoire, de la culture et même de la géographie. Elle est traduite par la mise en place des organes communautaires, la prise en main par les populations des services sociaux de base et l'amélioration de la qualité des offres de service. Mais il existe plusieurs difficultés institutionnelles et structurelles qui constituent des freins à la pleine jouissance de ses avantages. Certains de ces obstacles sont inhérents à l'appropriation du processus dont les enjeux restent dans une certaine mesure méconnus des acteurs locaux. Nonobstant ces difficultés imputables au contexte d'une réforme qui est à ses débuts, on peut dire que l'avenir appartient aux communes au regard des changements qui pointent à l'horizon à l'instar de

l'émergence d'un leadership féminin de plus en plus assertif et surtout des occurrences d'alternance démocratique à la tête des communes et autres organisations locales. Souvent ces évolutions sont antagoniques avec ce qui a cours au sommet de l'État.

Un des remèdes à ce déficit est la formation de tous les acteurs dans la mesure où le niveau de maturité démocratique et de gestion des communautés bénéficiaires a une dimension centrale dans la possibilité qu'ont les populations (1) d'exercer un contrôle citoyen sur les exécutifs locaux et même sur l'État central, (2) de veiller à ce que leurs droits soient respectés. Autrement, la décentralisation risque d'être un simple artifice au profit des élites locales et de leurs clients ou complices. En fait, dans bien des cas, les autorités administratives font partie du problème car plusieurs de ces responsables assimilent la décentralisation à une perte de leurs privilèges, convaincus qu'ils sont que le commandement ne se partage pas.

L'effectivité de la décentralisation est également limitée par la méfiance ou la réticence de l'État central à allouer les ressources conséquentes au regard des compétences transférées. Ces défis devraient être relevés pour qu'on puisse parler de la viabilité du processus.

Il y a aussi des questions secondaires mais qui ont leur importance dans les luttes d'intérêts qui expliquent certaines décisions concernant les découpages administratifs. La synergie nécessaire pour des actions coordonnées, efficaces et efficientes est limitée par un fonctionnement en silo. Ce faisant, on met en œuvre, de fait, le principe de subsidiarité qui est une garantie imparable à la satisfaction des besoins des communautés de base. Il faut également

déplorer le déficit en matière de participation et d'ouverture du leadership local à tous, dont les femmes, alors même que l'on parle de construction de la démocratie à la base.

Au total, il peut être répondu à la question centrale que les processus de décentralisation en cours ne permettent pas encore une intégration satisfaisante des acteurs et une synergie des actions suffisantes en vue de favoriser un accès équitable aux services sociaux de base pour un développement cohérent de ces secteurs, la décentralisation étant à ses débuts. Il peut y avoir l'excuse des erreurs d'apprentissage qui peuvent être corrigées pour de meilleures performances.

Recommandations

Aux collectivités territoriales :

Privilégier la mobilisation des ressources endogènes pour le financement de leurs activités.

Utiliser les résultats pour appuyer la formulation des plans d'action.

Aux États : Lever les contraintes relatives aux textes et à l'allocation des ressources humaines et financières.

Au ROCARE :

Elaborer une brève synthèse des rapports nationaux et du rapport de synthèse pour s'en servir comme supports de vulgarisation des résultats en direction des décideurs.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Aitchson, John (2005). 'Decentralization, management of diversity and curriculum renovation: A study of literacy education in four African countries.' Papier préparé pour l'ADEA
- Aryee, J.R.A. (1995). Governance and decentralization in Ghana: Retrospect and prospects. Legon: University of Ghana.
- Boisier, Sergio (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente." in Revista Eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40, Santiago de Chile.
- Burgeap, ministère de la Coopération et du Développement (Mars 1996) « Analyse du fonctionnement de systèmes de desserte en eau potable par postes autonomes ou bornes-fontaines : Etude de cas au Bénin, au Niger et en Guinée ». Rapport de synthèse.
- Cabinet du Premier Ministre (2003). *Note sur la décentralisation*. Nouvelle imprimerie du Niger : Niamey, Niger.
- Club du Sahel (juin 1995). Compte rendu de la réunion Post-alphabétisation et décentralisation effective en milieu rural Ouest africain : Paris, les 24 et 25 mars 1995.
- Diallo, Bocar Séga consulté sur le site web [www.histoire.afrique.org/IMG/pdf/Empire Songhay.pdf](http://www.histoire.afrique.org/IMG/pdf/Empire_Songhay.pdf)
- Easton, Peter ; Belloncle, Guy ; Coulibaly, Chéibane ; Fass, Simon et Malam Moussa, Laouali (1997). Décentralisation, autonomisation et construction des capacités locales au Sahel : Résultats de l'étude PADLOS-Education. Rapport de consultation non publié.
- Fozing, Innocent (2007). « La décentralisation au Cameroun : enjeux pour le financement public de l'éducation. » Communication au séminaire du ROCARE sur l'étude transnationale sur la décentralisation en Afrique de l'Ouest et du Centre. Bamako, Mali, février 2007.
- Ghana, Republic of (1993). From center to the grassroots. Vol. III. Accra: Venus publications.
- Hilhorst, Théa et Baltissen, Gérard (2004). « La décentralisation au Mali : Du discours à la pratique. » Amsterdam : Edit. KIT, Bulletin 358 #2. 88 pages.

- Kassibo, Bréhima (éd., 1997), *La décentralisation au Mali. Etat des lieux*, APAD, Bulletin n° 14, 160 p.
- Kouré, Alio (2006). « Programme hydraulique du Niger : Quelques éléments de référence. » Rapport de consultation non publié.
- Lippitt, R., Watson, J., and Westley, B., (1958). *The dynamics of planned change*. New York: Harcourt, Brace and Company
- Malam Moussa, Laouali (1997). « Décentralisation, autonomisation et construction des capacités locales au Sahel : Résultats de l'étude PADLOS-Education. » Communication présentée dans un panel à CONFINTEA V, Hamburg.
- Mamadou Marthe, Daouda et Malam Moussa, Laouali (2007). 'La politique de décentralisation au Niger : Historique et état des lieux.' Papier préparé pour l'atelier du ROCARE sur la décentralisation organisé en février 2007 à Bamako.
- MATCL/SG/DNCT-CADIS (2004). « Etude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'État aux collectivités territoriales. Rapport d'Etude. » Bamako, Mali, 72 pages.
- Niane, Djibril Tamsir (1960). *Soundjata ou l'épopée mandingue*. Paris: Présence africaine.
- Opere, J.A. and Egbenya, G.R.K., (2007). Report on transnational research on decentralization in West and Central Africa: Learning from local and intersectoral experiences. The case of Ghana
- Ouattara, Soungalo (2007). *Gouvernance et liberté locale*. Paris : Karthala
- Owusu, L., Owusu Bonsu, K., Oppong, M.B. and Dogoli, W.Y. (2005). *Local Governance and Poverty Alleviation in Africa: Lessons of Experience. The Case of Ghana*. Tunis.
- Rondinelli, D. A. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and practice in developing Countries" *International review of Administrative Sciences*, 47 (2) 133 – 145.
- Touré, Cheikhou (2011). Décentralisation des services sociaux de base –eau, éducation et santé--: Etude de cas du Sénégal.
- World Bank (1992). *Governance and development*. Washington, DC: World Bank

ANNEXES



INTRODUCTION GÉNÉRALE AUX ÉTUDES DE CAS

Le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education, ayant constaté la généralisation du processus de dévolution de la gestion de la fourniture des services sociaux de base aux communautés au début des années 1990, a décidé d'analyser ces expériences pour mieux comprendre les motivations des pays africains à s'engager dans la décentralisation administrative mais aussi et surtout leurs conséquences sur l'accès des populations, notamment les plus pauvres, à l'eau, à l'éducation et à la santé. L'adoption du nouveau mode de gouvernance se fonde sur une réforme administrative qui confère aux acteurs de la société civile et leaders locaux plus de pouvoir dans la gestion des affaires de la cité.

Le but du réseau est de mesurer les effets de la démocratie à la base sur le transfert de compétences et de ressources, et la prise en main de la gestion des services sociaux par les structures communautaires. Le questionnement au centre de cette réflexion porte sur les transformations sociales induites par le processus de décentralisation et le degré de synergie d'actions qu'il a suscité en vue d'un accès plus équitable aux services sociaux de base dans les secteurs concernés. Pour réunir les données nécessaires à une telle analyse, le

réseau a élaboré un projet de recherche qui s'articule autour d'études de cas dans les six pays suivants : Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger et Sénégal.

L'atelier de lancement de l'étude a formulé la question de recherche centrale ainsi qu'il suit :

En quoi les processus de décentralisation en cours permettent-ils une intégration des acteurs et des actions en vue de favoriser un développement équitable et cohérent de la fourniture des services sociaux de base ? Cette question de recherche a été déclinée en sept questions spécifiques (voir cadre méthodologique ci-contre).

La nature et l'envergure des résultats induisent la combinaison de plusieurs approches et techniques de recherche. En conséquence le cadre méthodologique retenu articule des méthodes quantitatives et qualitatives. Les données qualitatives ont été collectées à travers la revue documentaire et l'enquête terrain ayant combiné l'administration de questionnaires, les entretiens individuels et de groupes, et l'observation des instruments de gestion. Les données quantitatives ont pour leur part résulté de l'exploitation des statistiques officielles des différents services techniques.

Dans le cadre de l'élaboration du cadre méthodologique d'ensemble, l'atelier de lancement a défini les outils et indicateurs de mesure des résultats ainsi que la taille des échantillons pour l'enquête –communes, acteurs par catégorie et types d'expériences à observer--. L'atelier a également élaboré les instruments de collecte des données tout en laissant à chaque équipe la latitude de faire les adaptations nécessaires pour mieux cerner le contexte

Objectifs spécifiques	Questions de recherche	Techniques de collecte de données	Outils	Sources de données (Acteurs et documents)
1. Mesurer le degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local	La politique de décentralisation est-elle effective du point de vue des acteurs et du jeu de pouvoir au niveau local ?	Revue documentaire Enquête par questionnaire	Grille d'exploitation des documents Questionnaire	Documents Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux)
2. Mesurer les niveaux de transfert des compétences et des ressources	Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?	Entretiens individuels Entretiens de groupes Revue documentaire	Guides d'entretiens Guides d'entretiens Grille d'exploitation des documents	Membres des comités de gestion et bénéficiaires Responsables administratifs et sectoriels (Centraux, régionaux et locaux) Membres des comités de gestion
3. Vérifier le niveau d'exercice des compétences transférées.	Les compétences transférées sont-elles exercées ? si oui, à quel degré de satisfaction ?	Examen des documents de travail des organes locaux de gestion. Entretiens individuels et de groupes	Grille d'exploitation des documents Guides d'entretiens	Documents Elus locaux, Responsables sectoriels et membres des comités de gestion
4. Apprécier le degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles	Quel est le degré de synergie entre les structures de mise en œuvre des politiques au niveau communautaire ?	Entretiens individuels et de groupes avec les acteurs sectoriels et institutionnels.	Guides d'entretiens	Leaders communautaires et villageois ; Membres des comités de gestion.

5. Mesurer la performance de la mise en œuvre des politiques d'eau, de santé et d'éducation en lien avec l'intégration des structures locales.	Le niveau d'intégration des structures locales permet-il une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation ?	Enquête questionnaire	par	Questionnaire	Responsables services déconcentrés ; Responsables centraux et élus locaux.
6. Déterminer les éléments des politiques de décentralisation qui favorisent l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.	Y a-t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base avec le souci de réduire les inégalités ?	Entretiens	Examen des documents de gestion	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion.
6. Déterminer les éléments des politiques de décentralisation qui favorisent l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.	Y a-t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base avec le souci de réduire les inégalités ?	Examen des documents de gestion	Examen des documents de gestion	Grille d'exploitation des documents	Documents
6. Déterminer les éléments des politiques de décentralisation qui favorisent l'accès des communautés locales aux services d'eau, d'éducation et de santé.	Y a-t-il synergie d'action entre les organes de gestion en vue de favoriser l'accès de tous aux services sociaux de base avec le souci de réduire les inégalités ?	Entretiens	Examen des documents de gestion	Guide d'entretiens	Leaders communautaires et villageois, membres des comités de gestion et bénéficiaires

7. Mesurer l'apport des politiques de décentralisation des services sociaux de base à l'émergence de leaders locaux favorables à la réduction des disparités de genre et à la promotion de leaders femmes.	En quoi les politiques sectorielles de livraison des ressources ont-elles favorisé la réduction des disparités de genre, en général, et la promotion de leaders femmes, en particulier ?	Entretiens	Guide d'entretiens	Membres comités de gestion, Chefs de services déconcentrés, Associations des femmes
		Revue documentaire	Grille d'exploitation des documents	Documents de gestion ; Composition et fonctionnement des organes communautaires de gestion.
8. Identifier les différentes motivations qui ont amené les Etats à adopter la décentralisation, en général, et celles des services sociaux de base, en particulier.	Qu'est-ce qui a motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation ?	Revue documentaire Entretiens	Grille d'exploitation des documents Guides d'entretiens	Documents de politique et rapports techniques Responsables administratifs et sectoriels (centraux et régionaux), spécialistes indépendants et

spécifique du pays. Le tableau récapitule le cadrage méthodologique.

Au plan opérationnel l'enquête a concerné six communes par pays et a consisté en une phase de collecte des données et à une restitution après exploitation et analyse. Cette seconde phase du travail de terrain a offert l'opportunité de compléter, le cas échéant, les données manquantes. Soulignons que les outils de collecte des données —grille d'analyse documentaire, fiche d'observation, questionnaire et guides d'entretiens-- ont été testés à l'occasion d'enquêtes pilotes pour s'assurer de leur validité et de la maîtrise des procédures de leur administration par les enquêteurs.

L'étude met en évidence le fait que la décentralisation administrative n'est pas un phénomène nouveau en Afrique même si dans sa forme actuelle elle a été impulsée davantage par la vague de remise en cause des appareils d'État totalitaires consécutive à la fin de la guerre froide et l'effondrement subséquent des partis uniques suite aux conférences nationales souveraines —Mali, Niger-- ou rébellions armées —Mali, Niger et Sénégal--. En matière de fourniture des services sociaux de base la décentralisation, résulte des mesures d'ajustement structurel imposées aux États par les institutions financières internationales. Le processus a été encadré par des aménagements constitutionnels et des textes d'application —lois et décrets—. Ces derniers ont mis en place des organes d'accompagnement technique.

Les conclusions des études de cas nous apprennent également que la prise des textes n'est pas une garantie suffisante pour l'effectivité du transfert des compétences encore moins leur exercice par les organes élus au niveau de

la collectivité. Toutefois, des améliorations sont enregistrées notamment au Ghana, exemple atypique si on le compare aux cinq autres pays. Toutes les équipes ont souligné que les acteurs rencontrés sont acquis à la cause de la décentralisation. Les comités locaux de gestion sont jugés fonctionnels dans l'ensemble et coopèrent entre eux et avec les conseils communaux quand bien même plusieurs de leurs membres ne maîtrisent pas bien les dispositions des textes qui les régissent. Un autre résultat significatif relevé est l'émergence de leaders femmes dans les instances de prise de décisions où plusieurs exercent des responsabilités à hauteur.

Les principaux freins à l'effectivité de la décentralisation sont l'insuffisante déconcentration des services techniques et la résistance au transfert des ressources financières et humaines. Cette difficulté est accrue par l'impréparation des acteurs locaux faute de formation adéquate et la pauvreté généralisée des populations rurales qui se conjuguent à la quasi inexistence du contrôle citoyen.

ANNEXE 1

ETUDE DE CAS DU BURKINA FASO

(Dr Ernest K Ilboudo)

Auteurs de l'étude de cas :

Boussé Guiro, Ismaël Konaté, Chercheur, Etienne Yaro, Dr
Séni Kouanda, Dieudonné Sawadogo, Dr Ernest K Ilboudo,
Hamidou Sandwidi.



SOMMAIRE

RESUME.....	150
ABSTRACT.....	151
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	152
IINTRODUCTION.....	153
I. CONTEXTE.....	153
II. REVUE DOCUMENTAIRE.....	155
III. METHODOLOGIE.....	157
IV. INTERPRETATION ET ANALYSE DES RESULTATS.....	158
IV.1. La décentralisation telle que vécue au Burkina Faso.....	158
IV.2. L'analyse des jeux de pouvoir.....	163
IV.3. L'identification des incohérences.....	166
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	168
Conclusions.....	169
Quelques suggestions et recommandations.....	171
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	173

RESUME

L'étude de cas de l'expérience de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base au Burkina Faso a été conduite par une équipe multisectorielle qui a utilisé deux techniques de collecte des données : la revue documentaire et l'enquête. L'enquête a concerné 153 personnes intervenant dans la mise en œuvre de la décentralisation. Le croisement des données indique que l'adoption de cette politique est le résultat de la pression extérieure.

Relativement aux résultats attendus de cette étude, il ressort de l'analyse que la décentralisation est effective du point de vue juridique et de l'existence des organes délibérants des communes. La fonctionnalité des conseils est limitée en raison de la timidité du transfert des compétences et des ressources aux communes rurales et aux régions. Au plan sectoriel l'éducation est nettement en avance sur les deux autres secteurs. L'exercice des compétences transférées n'est pas encore effectif parce que le processus est incomplet mais aussi faute d'expertise au niveau local.

Il en est de même du degré de synergie entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles. Cette insuffisance fait que l'amélioration de la qualité des prestations des acteurs locaux n'est pas évidente dans le domaine de l'eau. Il s'en suit que les populations n'ont pas bénéficié d'un accès équitable en raison du caractère ponctuel des mesures prises.

La participation des femmes et l'émergence de leaders femmes semblent être les seuls vrais progrès engendrés par les politiques de décentralisation. En effet, les femmes participent activement aux sessions des conseils municipaux, prennent des responsabilités dans les organisations communautaires de base.

ABSTRACT

The case study on the experience of the decentralization of basic services in Bukina Faso has been realized by a multidisciplinary team. Two data collection techniques –documentation review and survey-- were used. The sample of actors included 153 people intervening in the implementation of decentralization policies.

The cross analysis of the data shows that the adoption of this policy is the result of external pressure. With regard to the expected results of the study, the analysis indicates that decentralization is effective from the legal point of view and the existence of elected administrative bodies. It is also clear that the functionality of these councils is limited because of the hesitation of the transfer of competencies and resources to rural municipalities and regions.

As for the implementation of the sector policies, it appears clearly that education is far ahead of the two other sectors. This says that the exercise of the transferred competencies is not yet effective not only because the process is incomplete but also for lack of expertise at the local level. This is so, as for the degree of synergy between community structures in charge of the implementation of sector policies. This insufficiency affects negatively the quality of service delivery by local actors intervening in water, health and education services. Consequently, people did not get more equitable access.

Women participation and the emergence of female leaders seem to be the only real results produced by decentralization policies. In fact, women participate actively during the meetings of municipal councils; take responsibility in the management of community organizations.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AME :	Association des Mères Educatrices
AN :	Assemblée Nationale
APE :	Association des Parents d'Elèves
AUE :	Association des usagers de l'eau
CDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CGCT :	Code Général des Collectivités Territoriales
CND :	Commission Nationale de la Décentralisation
COGES :	Comité de Gestion des Etablissements Scolaires
COGESS :	Comité de Gestion des Structures de Santé
CVD :	Conseil Villageois de Développement
DRS :	Direction Régionale de la Santé
IDH :	Indice de Développement Humain
MATD :	Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
PCD :	Plan Communal de Développement
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
ROCARE :	Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
TOD :	Texte d'Orientation de la Décentralisation
UA :	Union Africaine
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Cette étude de cas entre dans le cadre d'une recherche transnationale sur la décentralisation des services sociaux de base initiée par le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE). L'équipe de recherche mise en place par la Coordination nationale du ROCARE au Burkina Faso a adopté le cadre méthodologique défini par les chercheurs principaux et validé par les six équipes pays.

Le présent rapport présente le contexte de l'étude, un résumé des informations tirées de la revue de la littérature, la méthodologie, les résultats ainsi que les conclusions et recommandations tirées par les chercheurs.

I. CONTEXTE

Le Burkina Faso est un pays enclavé qui a une superficie de 274000 km² et une population de 14. 017. 262 habitants au dernier recensement de 2006. Le taux de scolarisation officiel est d'environ 72% et l'espérance de vie de 57 ans. L'incidence de la pauvreté est de 46,2% et après les Programmes d'Ajustement Structurel dans lesquels il s'est engagé depuis 1991, il est sous le régime du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté depuis 2000. Il est classé 177^e sur 182 à l'indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour

le Développement (PNUD). Il fait partie des différentes institutions de coopération de l'Afrique et notamment de l'Afrique de l'Union africaine (UA), Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDAO), Union économique et monétaire Ouest africaine (UEMOA), etc.

Les efforts pour créer des communes remontent au temps colonial. Dans les premières années après les indépendances, plusieurs tentatives ont été faites également pour installer des communes. Mais la systématisation de la décentralisation ne date véritablement que de 1991.



L'évolution de la décentralisation au Burkina Faso est largement tributaire de l'évolution des régimes politiques que le pays a connus. En effet, à son accession à l'indépendance

en 1960, le Burkina Faso (ex Haute Volta) a hérité d'une administration du territoire avec pour caractéristique fondamentale, la déconcentration : 17 cercles, 34 subdivisions et 13 postes administratifs. Ce découpage a connu plusieurs révisions entre 1960 et 1983. Les communes qui existaient depuis l'époque coloniale ont fonctionné sous le régime des délégations spéciales.

II. REVUE DOCUMENTAIRE

La Constitution du 2 juin 1991 a consacré la relance de la décentralisation. S'appuyant sur les dispositions de cette loi fondamentale, le gouvernement a mis en place la Commission Nationale de la Décentralisation (CND) en 1993 et cinq ans plus tard, il a adopté le texte d'orientation de la Décentralisation. Ce document fut révisé en 2004 pour donner naissance au Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)¹.

En termes de bilan, la mise en œuvre reste mitigée malgré les progrès accomplis notamment l'installation des organes des communes et des régions. Au niveau des communes trois élections ont déjà eu lieu depuis 1995 dans les centres urbains alors que les conseils municipaux des 302 communes rurales n'ont été mis en place qu'après les élections municipales du 26 avril 2006 qui ont consacré la communalisation intégrale. La fonctionnalité des organes reste limitée du fait de la lenteur du transfert des compétences et des ressources. La prise du décret 2006-209 du 15 mai 2006 a donné un coup d'accélérateur au transfert de compétences aux communes urbaines. Les régions attendent encore.

¹ Loi n° 055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)

La décentralisation de la fourniture des services d'eau, d'éducation et de santé a commencé avec l'amorce du transfert de compétences et ressources aux communes, particulièrement pour le secteur de l'éducation (préscolaire, enseignement primaire et alphabétisation). Les acteurs concernés sont les services déconcentrés de l'Etat, les communes, les organisations de la société civile comme les associations des parents d'élèves (APE), les associations des mères éducatrices (AME) et les comités de gestion des établissements scolaires (COGES) et les opérateurs privés.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les acteurs identifiés au niveau décentralisé et des communautés à la base sont les collectivités territoriales, les Conseils villageois de développement (CVD), les associations des usagers d'eau et les opérateurs privés. L'article 45 de la loi d'orientation relative à la gestion de l'eau dispose que l'Etat ou la collectivité territoriale déléguée gère le service public de distribution d'eau, directement ou en régie dans le cadre d'un contrat de gérance.

Le secteur de la santé est, après le secteur de l'éducation, l'un des plus déconcentrés. Le dispositif administratif comprend des structures centrales, des Directions Régionales de la Santé (DRS) au niveau intermédiaire et les districts sanitaires qui sont les entités opérationnelles les plus décentralisées. La création des districts sanitaires est l'une des mutations les plus importantes du secteur. Tout comme dans le domaine de l'éducation, les populations à la base interviennent dans le cadre des comités de gestion des structures de la santé (COGESS).

En résumé, on peut dire que le processus de décentralisation entamé par le Burkina Faso depuis 1991 connaît aujourd'hui

des avancées notables. Avec les élections de 2006, qui ont abouti à la communalisation intégrale du pays, trois cent cinquante et une (351) communes ont été créées dont trois cent deux (302) communes rurales. Si dans les communes urbaines le processus est presque un acquis, il n'en est pas de même pour les communes rurales.

Sur la base des informations tirées de la revue documentaire et des objectifs de l'étude, le cadre conceptuel et théorique retenu combine la théorie des champs de Pierre Bourdieu² et la théorie du changement social de Lippitt, Watson et Westley (1958).

III. METHODOLOGIE

Comme souligné dans la présentation générale de l'annexe, chaque équipe avait la latitude d'adapter le cadre méthodologique global et l'équipe du Burkina n'a pas fait exception. La recherche a été réalisée à partir d'une large exploitation de la documentation existante sur le sujet et d'entretiens approfondis avec différentes catégories d'acteurs au niveau des six communes de l'échantillon et à Ouagadougou. Les six communes ont été choisies sur la base d'un échantillonnage raisonné à partir d'une sélection de cinquante communes identifiées pendant la revue documentaire en application des critères recherchés.

2 Sociologue français (1930-2002) qui interprète les faits sociaux sous l'angle de champs –champ social, champ culturel, champ politique, champ économique-- ou les individus jouent différents rôles selon leurs intérêts et places dans les relations sociales en cours.

Tableau I: Echantillon des 6 communes

Type de villes/ communes	Communes rurales	Communes urbaines	Total
Petites villes	Bagré et Arbollé	Zorgho	3
Villes moyennes	-	Koudougou et Kaya	2
Grandes villes	-	Bobo-Dioulasso	1
Total	2	4	6

Au total 153 acteurs ont pris part à l'enquête dont 144 du niveau communal.

IV. INTERPRETATION ET ANALYSE DES RESULTATS

L'analyse est abordée en trois étapes : (i) l'observation de la décentralisation telle que vécue, (ii) l'analyse des jeux de pouvoir et (iii) l'identification des incohérences.

IV.1. La décentralisation telle que vécue au Burkina Faso

Les résultats de l'enquête terrain et de la revue documentaire permettent de procéder à l'analyse ci-dessous en ce qui concerne la décentralisation telle que vécue.

IV.1.1. Des motivations de l'Etat

Cette question est « délicate » comme l'a souligné un Haut Commissaire car certains représentants de l'Etat sont

soumis à un devoir de réserve. Néanmoins, il ressort des différentes réponses enregistrées que les motifs se distribuent autour de trois pôles : la volonté politique des dirigeants selon les hauts cadres représentants de l'Etat qui invoquent les dispositions de la Constitution pour soutenir leurs opinions; la pression extérieure, notamment celles exercées par la finance internationale, aux dires des analystes indépendants et autres techniciens ordinaires ; et la pression interne selon les activistes de la société civile. A tout cela on peut ajouter le point de vue d'interviewés qui soutiennent ne pas savoir d'où vient la décision de décentraliser.

IV.1.2. De l'effectivité de la décentralisation.

Plusieurs items des questionnaires et guides d'entretiens visaient à étayer cette question globale. Du point de vue des textes législatifs et réglementaires la décentralisation est effective depuis l'adoption de la Constitution de Juin 1991 à l'élaboration du CGCT de 2004 et la loi du 21 décembre 2009 portant modification de ce code en passant par le TOD en 1998. Mieux, les élections municipales de 1995, 2000 et 2006 ont doté les communes et les régions de leurs organes de fonctionnement, notamment les conseils régionaux et municipaux.

Ces organes sont fonctionnels et s'acquittent non sans difficultés des missions à eux assignées avec l'appui des institutions de tutelle. Chaque organe dispose pour ce faire d'un plan de développement de son entité administrative.

IV.1.3. Du transfert des compétences et des ressources

Les décisions de transfert des compétences sont assez récentes (Mars 2009) et elles ne concernent que les infrastructures des quatre domaines suivants : eau,

éducation, santé, sport et loisirs sur les onze prévus. Cela procède du principe de la progressivité adopté par l'Etat central au regard des faibles capacités des communes sur tous les plans.

IV.1.4. Du niveau d'exercice des compétences transférées.

L'exercice des compétences transférées est à ses débuts car les interventions des conseils municipaux dans le fonctionnement des services sociaux de base est encore timide en raison de la faiblesse de leurs ressources financières. Les réalisations portent sur l'achat de fournitures scolaires, le financement partiel de l'organisation des examens de fin d'année, la réhabilitation des locaux et la construction des salles de classes en matériaux provisoires en ce qui concerne l'éducation ; la sensibilisation des populations pour les séances de vaccinations et la réhabilitation d'infrastructures dans le domaine de la santé ; la construction de forages pour ce qui concerne le domaine de l'eau.

IV.1.5. Le degré de synergie entre les structures communautaires de gestion

Les cadres formels de concertation n'existent qu'au niveau des provinces. De l'avis des acteurs centraux, ces structures sont créées au niveau communal mais elles ne sont pas encore fonctionnelles. Certaines communes ont institué des cadres informels qui ne sont pas ouverts aux membres des structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles --COGES, APE, AME, AUE et COGESS--.

IV.1.6. Liens entre la performance des politiques et l'intégration des structures locales

L'opinion générale est que les structures locales ne sont pas encore intégrées pour parler de l'effet de leur intégration sur la performance de la mise en œuvre des politiques de décentralisation des services sociaux de base. Soulignons qu'ici et là des rencontres ad hoc ont lieu entre les membres des COGES, AUE, APE et COGESS sous l'égide des autorités coutumières et religieuses.

IV.1.7. Politiques de décentralisation et accès aux services sociaux de base.

La contribution matérielle, financière et immatérielle des conseils municipaux contribue à l'amélioration de la fréquentation des communautés aux services sociaux de base. Cependant, l'apport de la décentralisation à l'accès n'est pas documenté.

IV.1.8. Politiques de décentralisation, réduction des disparités de genre et émergence de leaders femmes.

Pour répondre à cette question l'équipe a cherché à connaître le nombre de conseillères dans les communes visitées, leur représentation dans les instances de décisions et leur degré de participation aux travaux des conseils. Une attention a également été portée sur la représentation des femmes au sein des structures communautaires de gestion.

Les données documentaires et celles obtenues lors de l'enquête concordent sur la participation des femmes aux instances. Il se dégage que les femmes ne sont pas satisfaites de leur représentation au sein des conseils

municipaux qui se situe entre 5 et 30% au regard de leur poids démographique. La nouvelle loi accordant un quota de 30% aux femmes permettra de renforcer cette présence.

Les femmes sont très assidues aux sessions des conseils municipaux (100% de présence dans la moitié des communes) mais malheureusement leur présence physique n'est pas synonyme de participation aux débats. Elles sont par ailleurs très sous représentées dans les exécutifs des conseils avec seulement deux femmes élues adjointes au maire dans deux communes urbaines et deux autres qui président des commissions.

Les femmes sont par contre assez bien représentées dans les bureaux des structures communautaires de gestion des services sociaux de base. On est tenté de dire que là où les enjeux ne sont pas importants les hommes laissent le travail aux femmes à l'instar du village de Latou dans le centre Ouest où l'entretien a eu lieu exclusivement avec des femmes.

Tableau II : Représentation des femmes dans les bureaux de COGES par commune

Communes	Nombre total	Nombre de femmes	% de femmes
Bobo –Dioulasso	5	3	60
Kaya	6	2	33,33
Koudougou	7	2	28,57
	6	1	16,16
Zorgho	7	1	14,28
Arbollé	6	2	33,33
Bagré	7	0	0

Source : enquête terrain février 2010

IV.2. L'analyse des jeux de pouvoir

Comme convenu dans le protocole de recherche, l'analyse se fonde sur un cadre conceptuel combinant la théorie des champs de Pierre Bourdieu et la théorie du changement social. Ce cadre théorique se comprend plus aisément si on le rapproche à l'analyse socio-économique qui aborde la question sous l'angle de la lutte autour de l'enjeu. Qu'il s'agisse de la théorie des champs de Bourdieu ou de l'approche socio-économique en termes de lutte autour de l'enjeu, il ressort que le processus de la décentralisation génère un enjeu de pouvoirs : pouvoir politique, pouvoir économique. Les différents acteurs parties prenantes modulent désormais leurs comportements en fonction de l'objectif de préservation (anciens détenteurs) ou de conquête (nouveaux prétendants) de parcelles de ces pouvoirs.

La nouvelle situation va contribuer à un changement social. De nouveaux acteurs se sont vu offrir la possibilité d'accès et d'exercice de pouvoir duquel ils étaient auparavant écartés. Les anciens détenteurs se retrouvent en position de défensive et sont dans l'obligation d'adopter des stratégies de survie pour la préservation, voir l'élargissement des acquis. Des conflits sont inévitables qui pour l'essentiel, s'ils paraissent être à première vue facteurs de blocage, sont quant au fond générateurs de progrès. Les inévitables mécanismes de contrôle qui sont instaurés contribuent à n'en point douter, à l'amélioration d'ensemble de la gouvernance sur tous les plans.

En ce qui concerne le processus de la décentralisation au Burkina Faso, que peut-on dire au vu des approches ci-dessus ?

IV.2.1. Conquête et exercice du pouvoir au sein des conseils municipaux.

Les luttes pour la conquête des conseils municipaux se mènent à travers les quelques 130 partis politiques légaux que compte le Burkina Faso. Ces derniers sont regroupés en deux pôles majeurs que sont la majorité présidentielle et l'opposition. Les campagnes électorales ont souvent donné lieu à des affrontements violents entre partisans des deux camps et même au sein de la mouvance présidentielle. Ces dernières violences sont alimentées par des considérations ethno-tribalistes et régionalistes et entraînent souvent des pertes en vie humaine et des vagues de démissions d'un camp vers l'autre. Les six communes de notre échantillon comptent environ treize partis dans leurs conseils municipaux mais le parti du Président de la République contrôle toutes les mairies. Là où la majorité n'est pas nette, les querelles politiciennes bloquent le fonctionnement de la mairie conduisant souvent à la dissolution du conseil.

IV.2.2. Rapports entre Conseils Municipaux et la tutelle (Hauts Commissariats)

Selon le code général des collectivités territoriales, la commune est sous la tutelle du Haut Commissaire. Cela n'est pas toujours bien compris ou accepté par certains maires qui ont tendance à s'adresser directement au Gouverneur de région ou au ministère. De même, certains n'attendent pas l'avis de la tutelle pour la mise en œuvre de certains actes qui requièrent l'aval de la tutelle. Des organes déconcentrés comme les préfets sont purement et simplement ignorés par certains maires qui vont jusqu'à demander leur suppression pure et simple.

IV.2.3. Rapports entre élus locaux et services techniques déconcentrés

Les rapports ne sont pas toujours au beau fixe entre élus locaux (conseillers municipaux, bureau de conseil villageois de développement, maires) et les représentants des structures techniques déconcentrées (directeurs provinciaux, chefs de services, agents). Le transfert des compétences est certes à ses débuts, mais la pratique révèle des incompréhensions et des abus de la part des élus, attitudes généralement provoquées par la résistance au changement dont font montre les cadres. Si les maires veulent faire valoir leur pouvoir politique, les techniciens se prévalent de leur hiérarchie administrative.

IV.2.4. Le conflit entre élus locaux et chefferie traditionnelle.

La chefferie traditionnelle se bat pour conserver les vestiges de son pouvoir entamé par les compétences dévolues aux maires. Forts de leur légitimité sociale, les chefs ont tendance à se jeter dans la bataille politique pour mieux défendre leurs acquis, notamment en se faisant élire conseiller ou député ou alors en positionnant un membre de leurs familles. Si tout cela ne marche pas, ils font usage de leur position de leader d'opinion pour saboter les actions des conseils communaux.

IV.2.5. Rapports entre conseillers municipaux et les conseils villageois de développement

Des conflits sourds et même ouverts opposent un peu partout ces deux entités. Les conseillers prennent ombrage du rôle de représentation joué par les CVD et du pilotage des activités de développement du village par ceux-ci.

A travers les conseillers municipaux, les partis politiques cherchent à contrôler les CVD dont les membres sont élus par la population du village pour veiller sur ses intérêts. Ici aussi les luttes peuvent conduire au blocage.

IV.2.6. Le changement social

Le processus date d'une quinzaine d'années au Burkina Faso. Les populations font l'apprentissage de la participation par l'élection de leurs représentants et leurs contributions matérielle et financière à la réalisation des infrastructures des services sociaux de base et à leur fonctionnement. Cet apprentissage démocratique est limité par l'ignorance et la pauvreté qui font que les communautés se laissent instrumentaliser à l'occasion des élections. Les conseillers municipaux analphabètes à 90% participent peu aux prises de décisions. Les membres des AME de Zorgho qualifient leurs consœurs conseillères « de dormeuses aux sessions des conseils municipaux qui ne représentent pas les femmes ».

Fort heureusement, il se dessine une prise de conscience des enjeux, notamment par rapport à la gestion des ressources locales à la mobilisation desquelles les uns et les autres ont contribué. Les citoyens exigent de plus en plus la reddition des comptes, parfois de manière violente, et ne s'empêchent pas de se soulever pour obtenir la destitution de maires indécents comme ce fut le cas à Gaoua et à Diébougou dans la région du Sud Ouest.

IV.3. L'identification des incohérences

La pratique de la décentralisation telle que décrite et analysée ci-dessus révèle des incohérences de plusieurs ordres préjudiciables à son bon fonctionnement.

IV.3.1. De la tutelle des communes

L'organisation administrative du territoire fait du département la circonscription administrative la plus proche du territoire des communes. Or la tutelle administrative des communes est exercée par le Haut Commissaire de province dont le préfet est le représentant dans le département. Ce dernier est de ce fait royalement ignoré par certains maires qui revendiquent même sa suppression. Les relations entre les communes et la tutelle sont également affectées par la question des ressources financières et humaines désormais détenues par les maires et que les Haut Commissaires et les Préfets n'ont pas.

Le modèle burkinabe a innové en séparant la tutelle administrative assurée par le Haut Commissaire de la tutelle financière qui relève du Gouverneur de Région. L'imbrication des deux sujets fait que certains maires préfèrent s'adresser directement au Gouverneur aussi bien pour les aspects administratifs que financiers.

IV.3.2. Du transfert des ressources humaines

La philosophie de départ de la décentralisation était que les communautés de base devaient prendre en charge le recrutement et les traitements salariaux des agents de certains services transférés aux communes. Ce fut le cas des expériences des enseignants communautaires au Mali et au Niger dont l'évaluation est loin d'être concluante pour la qualité de l'enseignement. Le Burkina Faso n'a pas emprunté cette voie, les partenaires sociaux s'étant aussi farouchement opposés à cette perspective. Le personnel continue donc d'être recruté et payé par l'Etat. Mais ce dernier transfère une partie de leur gestion administrative aux communes. Comme souligné plus haut, cela engendre

des frustrations accentuées par la compréhension singulière de leurs prérogatives qu'ont certains maires.

IV.3.3. De la multiplication des structures communautaires de gestion

Les comités de gestions ne sont pas encore expérimentés dans les écoles primaires. Les structures existantes sont les associations de parents d'élèves et les associations des mères éducatrices qui ont une longue tradition dans la participation à la gestion des écoles. L'expérience de la commune de Zorgho où 14 COGES ont été mis en place mais non encore fonctionnels, fait ressortir que les APE continueront d'exister. Elles seront parties prenantes des COGES. L'articulation des deux structures dans leurs prérogatives et fonctionnement risque d'entraîner des confusions préjudiciables à la vie des écoles.

Les associations des usagers de l'eau ne sont pas encore reconnues à l'instar de celle de Bagré qui attend son récépissé depuis longtemps pour entrer en fonction. Le représentant du Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques affirme qu'elles ne sont pas reconnues quand bien même elles mènent leurs activités un peu partout.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'expérience de quinze années de pratiques de la décentralisation pour la majorité des communes urbaines et de trois années pour les communes rurales autorise les conclusions et les propositions ci-dessous pour l'amélioration de ce processus particulièrement dans les trois secteurs qui ont fait l'objet de nos investigations au Burkina Faso.

Conclusions

Même si les pressions internes et la volonté politique ne doivent pas être écartées lorsqu'il s'agit de rechercher les motivations qui ont conduit les autorités à engager le pays dans ce processus, bien de faits laissent penser que les attentes des bailleurs de fonds ont lourdement pesé sur l'adoption de la décentralisation comme mode de gouvernance. Pour preuve, tous les textes sont pris et les institutions d'accompagnement mises en place mais la matérialisation du plein exercice des compétences transférées tarde faute de ressources humaines et financières adéquates.

Il est clairement ressorti de cette étude que de nombreux conflits nés de l'imprécision des textes exploitée par certains acteurs réticents handicapent le fonctionnement des structures décentralisées. Il faut ajouter à ces insuffisances réglementaires l'impréparation des communautés à assumer les charges à elles dévolues du fait du manque de compétences et de leur indigence financière et matérielle.

Malgré la constitutionnalisation de la décentralisation depuis 1991, le transfert des compétences n'a commencé qu'en mars 2009 et ne concerne que quatre secteurs dont les trois objets de cette étude. Il s'en suit que l'exercice des compétences transférées n'est pas encore maîtrisé par les élus locaux. Des dysfonctionnements, sources de conflits latents ou ouverts, apparaissent dans la tentative d'exercer ces compétences. Les structures communautaires de participation ne sont pas encore du tout ou suffisamment impliquées dans le processus. Il n'est pas surprenant, dès lors, que la synergie d'actions soit balbutiante quand les structures ne s'engagent pas dans des relations

conflictuelles autour d'intérêts réels ou anticipés par leurs animateurs agissant pour le compte d'organisations faitières comme les partis politiques.

Dans le cas du Burkina Faso, il est donc très tôt pour s'attendre à ce que la décentralisation contribue à l'amélioration de l'accès. L'accroissement de l'offre observé en matière d'éducation, de santé et d'eau est le fait des services techniques. Il en est de même de la sous représentation relative des femmes dans les instances de décisions malgré le fait indéniable qu'elles occupent une place de plus en plus visible dans le fonctionnement des structures de base ce qui leur permet d'émerger en tant que leaders et réduire les disparités de genre qui leur sont défavorables pour l'heure.

Au total, malgré les indices favorables, il peut être répondu à la question centrale de cette recherche que les processus de décentralisation en cours n'ont pas encore permis une intégration des acteurs et une synergie des actions en vue de favoriser un accès équitable aux services sociaux de base pour un développement cohérent de ces secteurs dans le cas du Burkina Faso. On peut certes attribuer les lacunes aux erreurs d'apprentissage inhérentes à tout début et souhaiter que des corrections soient apportées pour de meilleures performances. C'est ce à quoi prétendent contribuer les recommandations ci-dessous.

Quelques suggestions et recommandations

Au niveau de la tutelle.

Les défis à relever se situent surtout au niveau des moyens et de la compréhension des rôles en rapport avec les textes.

1. Les Hauts commissariats manquent de moyens sur tous les plans pour un meilleur accomplissement de leurs missions. Au regard de ces situations, le désengagement de l'Etat ne doit pas être précipité. Au contraire, il doit intensifier ses actions de soutien aux communes.
2. Le rôle et la place de certains maillons de la tutelle ne semblent pas clairs. Cela crée des dommages pour l'avancée de la décentralisation.
3. La question de la tutelle financière des communes par les gouvernorats au lieu des Hauts Commissariats est source de dysfonctionnement, ce qui n'est pas productif aussi bien pour l'Etat que pour les communes. Une relecture du Code général des collectivités territoriales serait la bienvenue pour préciser le rôle de chacun des acteurs.

Au niveau des services techniques déconcentrés

Certains élus locaux tout comme des enseignants et le personnel sanitaire ne comprennent pas toujours les textes liés à la décentralisation. La gestion « conjointe » de ces secteurs soulève des difficultés limitant l'efficacité des actions. Il y a donc un besoin de renforcement de leurs capacités de part et d'autre qu'il faudra satisfaire par la formation et l'information, des acteurs sur les textes relatifs à la décentralisation. Une seconde mesure envisageable est la dynamisation de la concertation entre élus locaux et agents des services déconcentrés en vue de créer plus de synergie en faveur de la dynamique de la décentralisation.

Au niveau des élus locaux.

De manière générale, le niveau intellectuel des élus locaux est très faible. Les quelques élus éduqués résident dans les grands centres urbains pour des raisons professionnelles. Leur assiduité aux sessions des conseils laisse parfois à désirer. Le premier adjoint au maire qui a l'obligation de résidence est le plus souvent un retraité qui du fait de l'âge peut difficilement remplir efficacement les fonctions. De plus, il n'est pas ordonnateur des dépenses ce qui est une source de blocage.

La révision de la loi n°0055-2004/AN du 21 décembre 2004 portant Code Général des Collectivités Territoriales à travers la loi n°065-2009 du 21 décembre 2009 est un début de correction encore insuffisant.

Deux pistes de solutions sont suggérées ici : (i) exiger que le maire réside dans sa commune avec au besoin des mesures d'accompagnement et (ii) doter le dispositif de l'institution municipale d'un plan de communication efficient car la mobilisation sociale demeure très importante pour le succès des activités dont l'accès aux services sociaux de base (eau, éducation, santé).

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ilboudo, Ernest K. (1998). *Décentralisation et Régionalisation au Burkina Faso*. Ouagadougou, Burkina Faso : C.E.D.R.E.S
- Ilboudo, Ernest K. (2009) « Cadre juridique et dispositif institutionnel de la Décentralisation au Burkina Faso. » Communication à l'Université d'Eté Francophone Décentralisée, Ouagadougou
- Lippitt, R., Watson, J., et Westley, B. (1958). *The dynamics of planned change*. New York: Harcourt, Brace and Company.
- Ministère de l'Administration Territoriale (1998). Textes d'Orientation de la Décentralisation.
- Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (2005). *Loi portant Code Général des Collectivités Territoriales au Burkina Faso et Textes d'Applications*. Ouagadougou, Burkina Faso.
- Ministère de l'Administration Territoriale (2007) *Cadre Stratégique de mise en œuvre de la décentralisation(CSMOD) 2006-2015*. Ouagadougou, Burkina Faso.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2007). « Les ONG et les Associations face au défi de la pauvreté ; bilan 2004-2006. Synthèse des régions. » Rapport non publié
- Ouattara, Soungalo (2007a). *L'Elu et la Commune*. Ouagadougou, Burkina Faso : imprimerie ENIF As-Salam
- Ouattara, Soungalo (2007b). *Gouvernance et liberté locale*. Paris : Karthala
- Sawadogo, Antoine Raogo (2001). *L'Etat africain face à la décentralisation*. Paris : Karthala
- Sy, Jacques Habib (2002, sous la direction de). « Pauvreté et Hégémonisme : la société civile africaine face aux ajustements structurels de type nouveau. » Rapport d'étude soumis à Oxfam America

ANNEXE 2

ÉTUDE DE CAS DU CAMEROUN **(Par Dr Laouali Malan Moussa)**

Auteurs de l'étude de cas :

Fozing Innocent, Fonkeng Epah, George, Dzounesse Tayim,
Bruno, Kamdom, Odile Louise et Fonkoua, Pierre.



SOMMAIRE

SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	178
LISTE DES TABLEAUX.....	179
INTRODUCTION.....	183
I- CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION AU CAMEROUN.....	184
II. REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	187
II.1. Généralités.....	187
II.2. La décentralisation au Cameroun.....	189
II.3. Décentralisation des services sociaux de base.....	194
III. MÉTHODES DE RECHERCHE.....	195
III.1. Approches.....	195
III.2. Collecte des données.....	198
IV- PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS.....	200
IV.1. Caractéristiques des enquêtes.....	200
IV.2. Présentation thématique des données recueillies.....	202
IV.3. Interprétation des résultats.....	206
CONCLUSION.....	211
Recommandations.....	212
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	214

RÉSUMÉ

Situé au centre de l'Afrique centrale, le Cameroun a connu deux traditions administratives du fait de l'occupation de son territoire par les anglais et les français et hérité d'autant de schémas en matière de décentralisation. En effet, la zone anglophone a eu ses premières communes en 1922 contre 1941 pour les régions francophones. Le pays a connu une décentralisation à double vitesse jusqu'à la réunification des deux zones en 1972. Le processus de la décentralisation a alors été stoppé pour reprendre, du moins sur le papier, après la création des recettes municipales autonomes suite à l'adoption de la loi portant autonomie financière des communes en 1994 et surtout après la révision constitutionnelle de 1996.

La revue documentaire indique que même si le principe de la décentralisation n'est pas étranger à l'Afrique précoloniale, le concept occupe aujourd'hui une place de choix dans l'actualité politique, juridique et même sociale, un regain d'intérêt qui n'est pas étranger aux conditionnalités, voire les diktats des partenaires au développement bi et multilatéraux. Dans le cas spécifique du Cameroun, malgré l'ancienneté du processus, la décentralisation n'a été généralisée que très récemment, notamment après l'adoption de la loi n° 2004-017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation.

Soucieux de rapprocher la gestion du quotidien des camerounais du niveau opérationnel, le législateur a transféré la fourniture des services de santé, d'éducation et d'eau aux structures décentralisées selon le degré de sensibilité du secteur concerné. L'Etat a bien entendu balisé l'intervention de ces dernières en fixant les principes généraux de cette responsabilisation des acteurs locaux et en se donnant les moyens d'assurer son rôle de régulateur.

La collecte des données a eu lieu à Yaoundé (revue documentaire et enquête auprès des responsables centraux) et dans un échantillon de douze communes sélectionnées sur la base des critères socio-physiques, ancienneté, taille, importance des structures décentralisées de gestion et disponibilité des populations. C'est ainsi que le choix

a commencé par la sélection des régions avant d'en arriver aux communes. Pour s'assurer d'avoir des données exploitables sur six communes, l'équipe a collecté les données dans douze communes réparties dans six régions --deux régions anglophones et quatre francophones—.

ABSTRACT

The central African country of Cameroun has experienced two administrative traditions as a result of the occupation of its territory by France and England. As a result of that heritage, it has known two decentralization schemes. In fact, the Anglophone area had its first municipalities in 1922 while francophone Cameroun got its in 1941. This dual system went on until the unification of the two areas in 1972. Slowed since then, the decentralization process resumed, at least on theory, after the institution of autonomous municipal budgets following the adoption of the 1994 law and the Constitutional amendment of 1996.

The documentation review suggests that though the principle of decentralization is present in Africa since the pre-colonial era, the concept occupies a large space in political, judicial and social discourses, a revived interest due to the conditionality or diktat of donor agencies. Despite its long presence in Cameroun's governance tradition, decentralization did not spread out until recently, particularly after the adoption of the law n°2004-017 of 22 July, 2004.

Interested in nearing the management of daily affairs to the operational level, the Cameroun's legislator transferred the provision of health, education and water services to decentralized structures. The central Government enacted bylaws to set the general principles of devolution of competencies to local actors including provisions for its control.

Data collection occurred in Yaounde (documentation review and survey of central decision-makers) and a sample of twelve municipalities selected on the basis of a set of criteria --social and physical factors, size, duration, number of community management structures and the availability of stake holders--. The sampling process started with the selection of the regions before that of municipalities.

In order to have complete data on six municipalities, the research team conducted the survey in twelve entities from six regions –two Anglophone and four francophone--.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APE	: Association des parents d'élèves
CFA	: Communauté du franc africain
CME	: Commune de moyen exercice
CPE	: Commune de plein exercice
COSA	: Comité de santé
CTD	: Collectivité territoriale décentralisée
FEICOM	: Fonds d'entraide et d'investissement des communes
INS	: Institut national des statistiques
MINATD	: Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation
MINPAT	: Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire
ONG	: Organisation non gouvernementale
PIB	: Produit intérieur brut
PNG	: Programme national de gouvernance
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
ROCARE	: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
SNEC	: Société nationale des eaux du Cameroun

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau I : Communes visités et périodes
- Tableau II : Echantillon des acteurs à rencontrer
- Tableau III : Répartition de l'échantillon par región
- Tableau IV : Ventilation échantillon par niveau d'instruction
- Tableau V : Ventilation de l'échantillon
par statut socioéconomique

INTRODUCTION

La Coordination Nationale du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) au Cameroun a pris part à l'étude transnationale conduite par la Coordination Régionale du ROCARE sur la décentralisation des services sociaux de base —eau, éducation et santé— à travers une équipe multisectorielle. Il s'agissait d'analyser l'expérience spécifique du Cameroun afin de contribuer à la réflexion d'ensemble sur le phénomène en Afrique.

L'intérêt du réseau sur le processus de décentralisation des services sociaux résulte du constat fait à l'occasion d'une revue de la littérature comme quoi l'acceptation formelle du principe n'est pas une garantie suffisante pour l'installation d'une vraie démocratie à la base et que des écarts importants existent d'un pays à l'autre dans la mise en œuvre de la politique. Le choix du Cameroun s'explique par le fait qu'il a connu deux héritages politiques et donc deux traditions de la décentralisation.

Le présent rapport porte sur les résultats de l'étude au Cameroun conformément aux directives des ateliers de Niamey (janvier 2009) et Ouagadougou (juin 2010). Pour plus de lisibilité de la spécificité de l'expérience de ce pays, il présente l'analyse du contexte historique et politique de la décentralisation, la revue de la littérature, l'exposé exhaustif des différents résultats et leurs discussions.

I- CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION AU CAMEROUN

Le Cameroun tiendrait son nom de l'explorateur Carthaginois Hannon qui visita le Mont Cameroun au Ve siècle avant J.-C. et des Portugais qui, en 1472, ont



appelé estuaire du Wouri « Río dos Camarões » en raison de l'abondance des crevettes. L'histoire récente retient que le Cameroun appartient au grand bloc de l'ancienne Afrique Equatoriale Française situé entre le 2^e parallèle Nord et le lac Tchad. Il s'étire sur 1 300 km du Sud au Nord entre le 2° et le 13° de latitude nord et 700 Km d'Est en Ouest entre le 8° et le 16° de longitude Est. Le Cameroun couvre aujourd'hui une superficie de 475 442 Km² avec 402 Km de côte sur la façade occidentale de l'Afrique (voir carte ci-dessous). La population estimée à environ 15.472.559 habitants est très jeune (44% de moins de 15 ans) et rurale (54 %)¹. Le Cameroun présente la particularité d'être un pays avec deux langues officielles, l'anglais et le français, du fait de l'héritage colonial des deux provinces qui le composent, un héritage qui a considérablement influencé son expérience administrative.

Pays de plateaux étagés et de grands massifs volcaniques traversés par des bassins et plaines, le Cameroun présente un relief contrasté entre les basses terres bordant le Tchad et les monts Mandara, d'un côté et de l'autre une chaîne volcanique culminant à 4.100 mètres au Mont Cameroun. Alors que la région équatoriale est couverte de forêt dense, au Nord la savane domine la végétation.

Sur le plan social, le Cameroun est une mosaïque ethnique et religieuse avec la présence du christianisme et de l'Islam à côté des religions traditionnelles. Au plan politique c'est une République unitaire et laïque. Le pouvoir politique est concentré entre les mains du Chef de l'Etat qui est garant de l'intégrité politique du pays, régime politique présidentiel oblige. La vie politique à l'intérieur a connu un passé tumultueux au début des années 1990 consécutivement

1 INS, 2001.

aux réclamations populaires pour plus de démocratie et le respect des libertés. La lutte a payé avec l'adoption de la loi du 9 décembre 1990 consacrant la liberté d'association et depuis quelques années le pluralisme politique est de mise au parlement.

Le Cameroun dispose de nombreux atouts économiques. En tant que pays agricole qui connaît une certaine autosuffisance alimentaire, il exporte les ressources de son sol (bananes, cacao, café, coton et bois) et de son sous-sol (pétrole, aluminium, et autres minerais). Son PIB (4 793 Mds de FCFA soit 250 000 FCFA par habitant), l'un des plus élevé de l'Afrique Centrale après celui du Gabon, lui confère une place importante au niveau de la sous-région et cela malgré les effets pervers de la crise économique. En effet, après avoir connu une croissance soutenue de 1965 à 1972, la situation économique du pays s'était fortement dégradée depuis le choc pétrolier de 1973. La tendance n'a été renversée qu'à partir de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994.

Il faut compléter la présentation du contexte avec quelques mots sur l'expérience du Cameroun relativement à la décentralisation marquée par les styles administratifs des deux puissances coloniales qui ont administré le territoire. Dès 1922 le Cameroun Britannique a connu une forme de gouvernement local à travers « les Native Courts », émanation du indirect rule, qui conférait aux autorités traditionnelles le droit de légiférer et de lever des impôts sous le contrôle des Officiers de district. En 1941 soit dix neuf (19) ans plus tard, le Cameroun français fit la connaissance des Communes Mixtes où un Maire nommé dirige le Conseil Municipal élu --Yaoundé et Douala--. Le Cameroun a alors vécu une décentralisation à deux vitesses (Essomba et al. 2004).

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

II.1. Généralités

Nach Mback (2001) et Lemieux (2001) ont présenté la décentralisation comme une forme d'administration de proximité, c'est-à-dire rapprochant le plus les populations de la sphère de décision et d'administration de leur terroir. La décentralisation revêt deux formes principales : la première, territoriale, accorde une autonomie aux personnes morales sur la base territoriale. On cite à cet effet les collectivités territoriales décentralisées (CTD) que sont les régions et les communes ; la deuxième, dite décentralisation technique attribue une autonomie aux services publics érigés en personnes morales de droit public (établissements publics).

Lemieux (2001) distingue quatre types d'administrations de proximité :

- **la déconcentration** : encore appelée décentralisation administrative, se caractérise par « des instances périphériques dont le statut est très dépendant par rapport à celui de leurs instances centrales, l'instance déconcentrée faisant partie d'une administration dirigée par le centre. »
- **la délégation** : aussi appelée décentralisation fonctionnelle, consacre le fait que les instances périphériques ne font pas partie de l'organisation à laquelle elles sont reliées. En d'autres termes, les fonctions sont attribuées aux instances périphériques dans un secteur donné. Elle s'apparente à la décentralisation technique sous l'angle du droit. Elle se distingue également par l'autonomie qu'elle accorde à ces instances par rapport

aux organisations administratives, bien que cette autonomie soit limitée.

- **la dévolution** : elle est aussi appelée décentralisation politique. Elle accorde une plus grande autonomie aux instances périphériques (Etat fédéré, CTD) par rapport au centre. Contrairement à la déconcentration et à la délégation qui sont unisectorielles, la dévolution est multisectorielle en ce sens que les instances décentralisées disposent de compétences propres ou partagées dans certains cas, d'une autonomie de financement à travers le transfert conséquent des ressources, d'une autorité et d'un statut distinct.

- **la privatisation** : elle est également présentée comme décentralisation structurelle. Comme telle, elle « consiste à transférer dans le domaine privé des organisations du domaine public, ou encore à confier à des organisations du domaine privé des fonctions remplies par des organisations du domaine public, que ce soit par recours à des organismes volontaires, par sous-traitance, ou par allocation des coupons pouvant être utilisés par des organisations privées.

La notion de décentralisation recouvre des réalités politiques, administratives et juridiques multiples qui influencent les instruments ou structures d'action publique. Au Cameroun son expérimentation intervient dans un contexte où l'Etat se montre directement ou indirectement préoccupé sur les meilleures manières d'administrer le partage des ressources nationales et de garantir la pérennité des services de base. Quelle que soit la forme qu'elle prend ou revêt, la décentralisation vise entre autres à moderniser l'Etat, à reformuler l'idée démocratique et à réorganiser l'action publique au service du développement local.

Même si son principe n'est pas étranger à l'Afrique précoloniale, force est de reconnaître que (i) le concept occupe de plus en plus une place de choix dans l'actualité politique, juridique et même sociale du continent depuis les années 1990 (**Nach Mback, 2001**) et (ii) le regain d'intérêt qu'il connaît n'est pas étranger aux conditionnalités pour ne pas dire le diktat des partenaires au développement comme la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et les organismes de la coopération bilatérale.

II.2. La décentralisation au Cameroun

Comme souligné en introduction, le Cameroun anglophone a débuté son expérimentation de la décentralisation en 1922 et la zone francophone a attendu 1941 pour faire ses premiers pas en la matière. Une nouvelle étape est franchie en 1955 avec la distinction juridique de deux types de communes, à savoir les communes de plein exercice (CPE) où le Conseil Municipal élu élit le Maire et les Adjoints en son sein et les communes de moyen exercice (CME) dont le Maire et les Adjoints sont nommés. Cette organisation prévaudra jusqu'en 1974, soit quatorze ans après l'indépendance.

A partir de l'harmonisation des systèmes anglophone et francophone suite à la réforme introduite par la loi N°74/23 du 05 Décembre 1974 portant organisation communale, l'élection du corps délibérant a été généralisée, bien que persistent encore des communes à régime spécial et des sous-préfets administrateurs municipaux dans les communes rurales.

A partir de cette date l'axe de la décentralisation va connaître une certaine accélération. Ainsi la réforme de 1974 est la conséquence directe de la réforme constitutionnelle

ayant abouti à l'unification du Cameroun. Il s'agissait de procéder à l'uniformisation de la législation des anciens Cameroun Oriental et Occidental. C'est à ce moment que la commune est définie comme une collectivité publique décentralisée dotée d'une personnalité morale de droit public, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Cette réforme consacre deux types de communes: les communes rurales et les communes urbaines, et le principe de l'élection du Conseil Municipal. Cependant, le système institué fait coexister deux (02) modes de désignation de l'exécutif :

- dans les communes rurales les administrateurs municipaux sont nommés ;
- dans les communes urbaines, les maires sont élus par les Conseils Municipaux ;
- Certaines communes urbaines bénéficient d'un régime spécial.

La loi 87-015 du 15 juillet 1987 transforme les grandes agglomérations en Communautés Urbaines sous la responsabilité d'un délégué du gouvernement nommé avec des attributions spécifiques. Les Communautés Urbaines sont subdivisées en communes urbaines d'arrondissement dirigées par des maires élus. Au terme de cette même loi le principe de l'élection du maire et de ses adjoints par les conseillers élus a été généralisé. Un autre tournant a été pris avec la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui a créé la Région comme autre maillon des collectivités territoriales. La mise en place de la nouvelle entité décentralisée a nécessité l'abrogation de certaines dispositions de la loi N°74/23 du 05 décembre 1974 portant organisation communale et de la loi 87-015 du 15 Juillet 1987 portant

création des Communautés Urbaines. Poursuivant ses efforts de consolidation de la décentralisation, le gouvernement a renforcé l'autonomie financière des communes en 1994 en créant des recettes municipales autonomes. Cette disposition facilite l'intervention du Fonds d'entraide et d'investissement des communes (FEICOM) dont la mission consiste à appuyer financièrement et techniquement les investissements et la gestion communale.

En 1996 le législateur camerounais a défini la décentralisation comme un axe fondamental de promotion du développement, de la démocratie et de la bonne gouvernance au niveau local dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'Etat. La loi fondamentale d'alors consacra le caractère décentralisé de l'Etat, définit le régime juridique et énonça les principes généraux de la décentralisation au Cameroun. C'est en application de ces dispositions constitutionnelles que trois lois ont été votées en 2004 pour fixer l'orientation, les objectifs, enjeux, stratégies, outils et acteurs de la décentralisation. Ces textes ont été complétés par les lois 2006-004 et 2006-005 du 14 juillet 2006 fixant, respectivement, les modes d'élection des conseillers régionaux et des sénateurs. La matérialisation de l'engagement du gouvernement en matière de décentralisation est traduite par le décret 2008-376 du 12 novembre 2008 portant organisation administrative de la République du Cameroun qui crée les circonscriptions administratives : 10 régions, 58 départements et 337 arrondissements. Au terme de ce décret, la carte signalétique des collectivités territoriales s'établit comme suit :

- 10 régions ;
- 374 municipalités dont 14 Communautés Urbaines et 360 Communes.

Malgré l'ancienneté de la décentralisation, le processus n'a été généralisé que très récemment compte tenu de l'approche progressive retenue par le gouvernement. C'est en effet, avec l'adoption des lois de 2004, notamment la loi n° 2004-017 du 22 juillet 2004 portant orientation de la décentralisation, que la décentralisation a eu pignon sur rue au Cameroun. Elle fait intervenir plusieurs acteurs parmi lesquels l'Etat à travers le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation (MINATD), le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire (MINPAT), le programme national de gouvernance (PNG) et les services déconcentrés; les partenaires au développement, les ONG, les CTD, les autorités traditionnelles et religieuses et les élites locales.

La loi 2004-017 énonce, en son article 2, alinéa 2, les trois objectifs que poursuit ledit processus au Cameroun, à savoir :

- **la promotion du développement local** : elle implique la réalisation (augmentation, amélioration) des infrastructures sociales de base que sont : les écoles, les dispensaires et hôpitaux, les puits et forages, les routes, ... et l'offre de service de proximité (accès aux soins de santé, à l'eau potable, à l'éducation, à l'électrification, ...). Il s'agit en somme d'améliorer la qualité de vie des populations à la base grâce au financement d'activités génératrices de revenus.
- **le renforcement de la démocratie locale** : il s'agit ici de la désignation par les populations locales, soit par consensus soit par vote, de leurs représentants dans les instances décisionnelles.
- **la promotion de la bonne gouvernance au niveau local** : Elle s'opère à travers le conseil des élus. Sans

pour autant se limiter uniquement à l'organisation et au fonctionnement des collectivités, elle pose également le problème de l'exercice du pouvoir avec ses exigences de responsabilité, de liberté, de proximité.

Le système proposé est clair, ordonné, et respecte le principe de subsidiarité, c'est-à-dire l'exercice d'une compétence à l'échelon territorial le plus approprié. Il s'agit par exemple de la promotion des langues nationales exercées à l'échelon régional, de l'État civil au niveau de la commune. Est également introduite une notion « d'intérêt communal, communautaire ou régional » pour circonscrire le champ d'intervention de chaque type de collectivité. Il faut souligner, cependant, que la répartition des compétences entre collectivités locales et régionales ne signifie pas absence de partenariat, mais synergie et poursuite d'objectifs communs, avec à chaque échelon des outils et des moyens spécifiques.

Fort de la conviction que la participation citoyenne ne se limite pas au processus électif, le législateur a prévu des espaces de concertation entre les animateurs des Collectivités Territoriales Décentralisées, à l'instar du processus d'élaboration des plans de développement communaux qui englobent tous les secteurs de la vie des citoyens. En effet, la loi 2004-018 du 22 juillet 2004 fixant les règles applicables aux communes stipule en son article 3, alinéa 1 : « *La commune a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vie de ses habitants.* » A ce titre, son intervention est axée sur une kyrielle de plans : économique, sanitaire, social, éducatif, sportif et culturel.

II.3. Décentralisation des services sociaux de base

La décentralisation inscrit la gestion du quotidien des camerounais dans une logique de partage, mieux, de rapprochement de l'action publique au niveau opérationnel. C'est justement le cas des services de base que sont la santé, l'éducation et l'eau dont la fourniture est arrimée aux structures décentralisées selon le degré de sensibilité du secteur concerné. L'Etat a bien entendu balisé l'intervention de ces dernières en fixant les principes généraux de cette responsabilisation des acteurs locaux et en se donnant les moyens d'assurer son rôle de régulateur. Cela se traduit sur le terrain de la manière suivant :

Cas de la santé : la politique de la santé au niveau national est définie par le Chef de l'Etat, garant du bien être des populations, et mise en œuvre par le gouvernement à travers le ministère de la santé publique. Ce dernier opère au niveau central et touche la périphérie en général à travers des organes déconcentrés que sont les CTD. A cet effet, les délégations régionales coordonnent au niveau régional les activités de santé publique tant au niveau départemental, de l'arrondissement qu'au niveau de la commune où se trouvent les centres de santé de premier degré.

Cas de l'éducation : pour ce secteur clé de la vie nationale, la détermination des grands axes d'intervention est du ressort de l'exécutif à travers les ministères de l'Education Nationale et de l'Alphabétisation et celui de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Les autres opérateurs sont astreints à l'autorisation du pouvoir exécutif qui entend ainsi contrôler et mieux réglementer le secteur afin de l'épargner de la boulimie des entrepreneurs véreux.

Là encore, on peut parler soit de déconcentration pour ce qui est des démembrements desdits ministères dans les CTD mais, pour ce qui est des autres acteurs du secteur privé laïc et/ou privé confessionnel, il s'agit d'une dévolution dans la mesure où, l'organisation en matière de statut, de compétences, de financement ainsi que l'autorité (du secrétariat à l'éducation) est assez peu dépendante des ministères en charge de l'éducation.

Cas de l'eau : bien que le secteur fasse également partie des domaines suivis par l'exécutif à travers le ministère de l'énergie et de l'eau, force est de reconnaître que sa gestion est assez complexe et différente de celles des autres secteurs cités plus haut. Ici le privé est maître et a pu imposer à l'Etat ses règles à travers la politique de libéralisation. La place réservée aux entités décentralisées, notamment la commune, est confinée dans les petits centres peu attrayants pour les entreprises en quête de bénéfice. C'est dans cet espace que se manifeste le dynamisme du secteur attesté par l'intervention d'une multitude d'acteurs et d'organismes partenaires au développement mais aussi des particuliers.

III. MÉTHODES DE RECHERCHE

III.1. Approches

Au regard du but de l'étude tel que défini par l'atelier de lancement l'équipe du Cameroun a procédé à l'adaptation du cadre méthodologique pour non seulement observer de près et interpréter les relations existant entre les différents acteurs mais aussi dégager les significations profondes en gardant à l'esprit que les phénomènes analysés sont imbriqués dans des relations souvent accidentelles dont la compréhension requiert un large regard sur les contextes temporel,

spatial, historique, politique, économique, culturel, social et individuel. Les exigences susmentionnées ont également impacté sur la composition de l'équipe de recherche qui a été voulue multidisciplinaire afin de bien cerner le caractère multisectoriel du champ d'investigation.

Le montage méthodologique retenu (voir introduction générale des rapports des études de cas) a amené l'équipe de recherche à constituer l'échantillon des communes sur la base des critères socio-physiques, ancienneté, taille, importance des structures décentralisées de gestion et disponibilité des populations. C'est ainsi que le choix a commencé par la sélection des régions avant d'en arriver aux communes. L'équipe a collecté les données dans douze communes réparties dans six régions --deux régions anglophones et quatre francophones— et a retenu pour l'analyse les six communes ayant les données les plus complètes.

Les communes des chefs-lieux des régions placées sous le contrôle des délégués du gouvernement et du ministère de la ville n'ont pas été considérées dans la constitution de l'échantillon. Il fallait, en effet, se donner les moyens d'analyser les expériences effectives de prise en charge des compétences transférées dans les domaines de l'éducation, de l'eau et de la santé.

Tableau I : Communes visitées et périodes de l'enquête

Régions	Communes	Périodes
Ouest	Bagangté	31/09/2009
	Foumbot	10/09/2009
Centre	Ngoumou	29 /09/2009
	Akono	05/10/2009
Littoral	Melong	29/09/2009
	Bare-Bakem	11/10/2009
Adamaoua	Ngaoundal	30/09/25009
	Meiganga	08/10/2009
Nord Ouest	Kumbo	05/10/2009
	Ndop	14/10/2009
Sud Ouest	Muyuka	29/09/2009
	Buea	10/10/2009

La sélection des acteurs à enquêter a été faite selon les indications générales données par les chercheurs principaux et approuvées en janvier 2009 à Niamey. Le tableau ci-dessous en dresse la liste selon les niveaux d'intervention.

Tableau II : Echantillon des acteurs rencontrés pour la collecte des données sur le terrain.

Secteur	Services	Membres
Education	Comité d'établissement	Président Secrétaire général Directeur
	Inspection	Inspecteur d'arrondissement
Santé	District de santé	Médecin chef Président du comité de gestion Secrétaire du comité de gestion
Eau	Services déconcentrés en charge de l'eau	Mairie Président Comité de développement Responsable de la SNEC
Administration territoriale et décentralisation	Sous Préfecture	Le Sous préfet
	Mairie	Maire et 02 adjoints Secrétaire général
	District	Le Chef de district

III.2. Collecte des données

La collecte des données a débuté avec la revue documentaire qui a permis de se situer sur les tenants et les aboutissants du processus de la décentralisation au Cameroun et de réunir les informations quantitatives sur l'évolution de l'offre et de la demande des services

d'eau, d'éducation et de santé. Il s'est agi dans ce registre des statistiques sectorielles, des ressources financières mobilisées par les comités locaux de gestion s'il en existe, et de la fréquence des réunions des structures pendant les cinq dernières années.

L'enquête a consisté en l'administration de questionnaires aux responsables administratifs centraux et régionaux --responsables techniques des secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation, responsables des services déconcentrés-- et la réalisation d'interviews avec des personnes ressources, les maires et ou leurs adjoints, les secrétaires généraux des mairies. Des entretiens de groupes ont également eu lieu dans chaque commune avec les leaders communautaires, les bénéficiaires des services dans les trois secteurs, les jeunes, les femmes et les vieux afin de pouvoir mesurer leur niveau d'appréciation de l'effectivité de la décentralisation dans ces secteurs.

Dans la perspective du film qui sera réalisé pour la dissémination des résultats de la recherche, une caméra a enregistré le déroulement des focus group afin de capter et de fixer les images vivantes de la décentralisation dans les trois secteurs, les gestuelles et les émotions des différents participants.

Le dépouillement des données s'est fait sur la base d'une grille d'exploitation et d'analyse pour chaque outil de collecte. Le chef de chaque équipe d'enquêteurs a appuyé les chercheurs dans cette phase de travail à travers, notamment un compte rendu détaillé relevant leurs appréciations sur le degré d'effectivité de la décentralisation dans les communes visitées.

IV- PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

Dans cette partie nous présentons les données collectées auprès de 267 acteurs mais aussi par le biais de l'observation des instruments de travail des gestionnaires locaux. Les analyses sont à la fois quantitatives (statistique descriptive) et qualitatives (analyses de contenus). L'analyse des données a donné lieu à une lecture des résultats consistant à corroborer, nuancer voire préciser la singularité ou l'originalité des faits recensés. Mais auparavant, nous présentons les données démographiques sur les enquêtés.

IV.1. Caractéristiques des enquêtés

Cette section envisage la présentation des enquêtés selon leur région, zone, sexe, âge, le statut matrimonial, niveau d'instruction, et leur statut sociopolitique.

Le tableau 3 ci-dessous présente la répartition des enquêtés par région et selon le poids relatif de la cohorte de chaque région.

Tableau-III : Répartition de l'échantillon par région

Sites	Effectifs	Pourcentages
Adamaoua	46	17,2
Centre	40	15,0
Littoral	37	13,9
Nord-Ouest	50	18,7
Ouest	44	16,5
Sud-Ouest	50	18,7
Total	267	100,0

Du point de vue de l'habitat, l'échantillon se distribue comme suit : 143 ruraux (53,6%) et 124 citadins (46,4%). Ils sont 183 hommes (68,5% contre 84 femmes (31,5%). La tranche d'âge la plus représentée est celle des 40 à 49 ans avec 93 individus (34,8%) suivie de celle des 30 à 39 ans qui compte 66 personnes (24,7%) qui dépasse légèrement le groupe des cinquantenaires au nombre de 61 (22,8%). Les deux tranches extrêmes (20 à 29 ans et plus de 60 ans) sont faiblement représentées avec 37 et 10 individus, respectivement. Le statut matrimonial des enquêtés se présente comme suit : 54 célibataires (20,2%) contre 195 mariés (73,03%). Les autres sont soit veufs ou divorcés.

Cette répartition par tranche d'âges est normale dans la mesure où elle reflète la structure sociale du leadership communautaire. Il est par contre significatif de signaler que toutes les personnes rencontrées ont été à l'école comme l'illustre le tableau suivant :

Tableau IV : Répartition de l'échantillon selon le niveau d'instruction

Niveau d'instruction	Effectifs	Pourcentages
Primaire	18	6,7
Secondaire	115	43,1
Supérieur	134	50,2
Total	267	100,0

Sur la plan professionnel l'échantillon se répartit en onze groupes dont plus de la moitié sont des salariés (153 ou 57,30% se décomposant en 119 du secteur public et 34 du privé). Les opérateurs économiques viennent en troisième

position avec 21 représentants (7,9%). Les huit autres catégories se partagent le reste.

Le tableau qui suit donne la ventilation des enquêtés selon leurs rôles dans la décentralisation. Les acteurs communaux sont les moins nombreux (16,1%) loin derrière les autres types (88 ou 33%) qui sont eux-mêmes très distancés par les leaders locaux (50,9%).

Tableau V : Répartition de l'échantillon par statut sociopolitique

	Effectifs	Pourcentages
Conseiller municipal en activité	32	12,0
Ancien conseiller municipal	11	4,1
Autres	88	33,0
Leader local	136	50,9
Total	267	100,0

IV.2. Présentation thématique des données recueillies

IV.2.1 Degré d'effectivité de la décentralisation du point de vue des acteurs locaux

La mesure de l'effectivité de la décentralisation du point de vue des acteurs locaux est ici appréhendée à travers des questions portant aussi bien sur la pertinence des lois, leur connaissance et compréhension par les populations, que sur leur niveau d'application.

Les données indiquent qu'environ 48,3% des personnes rencontrées connaissent les textes relatifs à la décentralisation

et que cette connaissance porte sur les lois de juillet 2004 (31,5%). La surprise est que les acteurs du milieu rural (32,2%) et les femmes (32,1%) sont les informés du contenu des textes. Par région, c'est le centre qui a fait les meilleurs scores (42,5%) suivi du Nord-Ouest (38,0%). Au regard du profil éducatif des enquêtés, ces statistiques ne sont pas flatteuses encore moins lorsqu'on examine le taux des cadres supérieurs (35,8%) loin derrière les membres des partis d'opposition (45,5%) et les conseillers municipaux (43,8%). Les militants du parti au pouvoir sont quasiment au même niveau que les leaders locaux (36% contre 35,2).

IV.2.2. Niveau de transfert des compétences et des ressources

Le personnel des collectivités est en nombre insuffisant et n'a pas toujours le profil requis. Les enquêtés estiment (52,4%) que le personnel est insuffisant et non qualifié. Cette inadéquation s'observe beaucoup dans les régions du Nord-ouest (72,0%) et l'Adamaoua (60,9%). Il en est de même en ce qui concerne le matériel de travail et les moyens financiers. L'insuffisance des ressources financières est relevée par toutes les catégories des enquêtés même si les anciens conseillers municipaux en ont fait le plus mention (90,9%). Ils sont secondés par les du Nord-Ouest (88,0%). C'est dire que le transfert des compétences n'est pas accompagné d'une allocation conséquente des ressources.

IV.2.3. Niveau d'exercice des compétences transférées

Il ressort de l'analyse des réponses des différentes catégories d'acteurs que les communes ne sont pas encore autonomes en matière de prise de décisions relativement aux

trois secteurs objet de cette étude. Invités à se prononcer sur l'assomption des compétences transférées, les enquêtés ont répondu négativement à 47,2% pour le secteur de la santé, 43,8% pour celui de l'eau et 36,7% en ce qui concerne l'éducation.

L'analyse des réponses par région montre que l'Adamaoua (56,5%), le Nord-ouest (56%) et le Littoral (51,3%) enregistrent des meilleurs scores cumulés en matière d'exercice des compétences transférées dans le secteur de l'eau. En revanche, ce n'est pas le cas dans le domaine de la santé et cela dans toutes les régions. Un COSA de la région du centre affirme : « *on vous donne un crédit, on ne vous laisse pas gérer... [ils sont derrière vous], vous travaillez, ils pointent* ». Un leader Local du Littoral parlant de l'Etat affirme: « *Il donne la chèvre et tient la corde.* »

IV.2.4. Degré de synergie entre les structures communautaires

On peut dire globalement parlant que les structures communales en charge des secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation travaillent en harmonie quand bien même les appréciations varient selon les régions. Cette harmonie s'observe un peu plus dans les régions du Nord-Ouest (eau et santé) et du Sud-ouest (éducation). Cette observation est cependant un peu contrariée par le constat relatif au non respect de l'obligation de rendre compte. La lacune est plus forte dans les régions de l'Ouest (61,1%) et du Sud-ouest (50,0%). Le Nord-ouest par contre semble avoir une performance passable (50% de réponse positives). Le sous échantillon des conseillers municipaux se détache des autres en soutenant que les comptes rendus sont faits : 56,3% chez les conseillers en activité et 54,5% chez les anciens conseillers.

D'une manière générale le degré de synergie est plus élevé en zone rurale (41,3%), mais d'autres voies discordantes soutiennent que la synergie n'existe nulle part, la règle semblant être, selon un leader local du Littoral intervenant dans la gestion de l'eau *son secteur et le résultat est là. Sinon on est boudé.* »

IV.2.5. Effet de la décentralisation sur l'émergence d'un leadership féminin

Dans l'ensemble, la distribution des données montre que la politique de décentralisation favorise la réduction des disparitions de sexe dans la gestion des affaires publiques. Elle a facilité l'accès des femmes aux exécutifs communaux selon 56,6% des enquêtés alors que 58,7% estiment qu'il en est résulté la promotion des femmes à la tête des associations communautaires. Un autre résultat très important est la promotion de l'éducation des femmes et des filles de l'avis de 44,9% des personnes interrogées.

Les témoignages qui suivent sont très illustratifs. Selon un conseiller municipal de Melong : *« Les conseils d'écoles et les APE ont pour principe d'intégrer désormais les femmes dans leurs bureaux exécutifs, à cause de la mauvaise gestion des hommes »*. Une conseillère municipale d'Akono renchérit : *« la politique de décentralisation a favorisé l'élection des femmes au sein de l'exécutif communal, précisément mon cas, ce qui n'était pas évident dans l'ancien système de centralisation »*.

IV.2.6. Motivations de l'Etats à adopter la décentralisation

Dans l'ensemble, les enquêtés pensent que la raison d'être de la décentralisation est liée à la perspective d'un meilleur développement du pays (65,5%) suivie des

impératifs de satisfaction des conditions ou exigences des bailleurs de fonds (60,1%). La responsabilisation des leaders locaux vient en troisième position avec 38,6%) des opinions exprimées.

IV.3. Interprétation des résultats

Après avoir livré les données telles qu'observées, cette partie consiste à faire surgir les tendances manifestes des regroupements possibles ainsi que des croisements qui ressortent des analyses ci-dessus. La discussion s'articule autour des huit objectifs de cette étude.

IV.3.1. Degré d'effectivité de la décentralisation du point de vue des acteurs locaux

L'analyse des données indique que si la décentralisation est présentée et perçue comme un instrument de participation et d'autonomisation des acteurs locaux, son effectivité est loin d'être certaine. Pour preuve le niveau de connaissance des textes et lois reste approximatif dans l'ensemble (48,3%), même si les communes 65,3% disposent d'un plan d'actions. Selon 43% des acteurs interrogés pendant l'enquête, un des travers à une bonne mise en œuvre de la décentralisation semble être l'interventionnisme des élites locales qui met en avant les préoccupations des individus au détriment de l'intérêt général pour ne pas dire des options raisonnables.

Or, pour que la décentralisation soit effective, il faut une prise en compte concomitante des facteurs institutionnels et socioculturels pour créer des attitudes que Moscovici (1961) définit comme un schéma de l'activité psychique dynamique, cohérent, sélectif et relativement autonome résultant de l'interprétation et de la transformation des mobiles sociaux

et de l'expérience de l'individu. Un tel schéma est fortement corrélé à une opinion ou à un jugement de valeur.

IV.3.2. Du niveau de transfert des compétences et des ressources

Au regard des données empiriques collectées, il s'avère que le niveau de transfert des compétences est faible. Le processus est plus théorique que pratique, sur la détermination des normes, des rôles, statuts et moyens à dégager. Mais il est clair que les textes ne suffisent pas. Il faut les accompagner d'une volonté politique et de la préparation des acteurs chargés de les appliquer. Cette dernière doit permettre aux bénéficiaires de s'approprier les compétences à eux dévolues et des savoirs et savoir-faire nécessaires pour les exercer pleinement.

La formation des élus locaux et autres leaders communautaires est une obligation pour l'Etat, s'il veut vraiment les dispositions de la loi n°2004/018 du 22 juillet 2004, article 3, soient mises en œuvre, ce qui en principe va de soi. Cet article dit : « *La commune a une mission générale de développement local et d'amélioration du cadre et des conditions de vies de ses habitants.*

Elle peut, en plus de ses moyens propres, solliciter le concours des populations, d'organisations de la société civile, d'autres collectivités territoriales, de l'Etat et de partenaires internationaux, conformément à la réglementation en vigueur.

Le recours aux concours visés à l'alinéa (2) est décidé par délibération du conseil municipal concerné, prise au vu, en tant que de besoin, du projet de convention y afférent ».

IV.3.3. Du niveau d'exercice des compétences transférées

Les résultats présentés au point 4.2.3 indiquent que la décentralisation n'est pas effective à tous les niveaux car le niveau de mise en œuvre ne dépasse guère la mise en place des aspects administratifs et institutionnels. En effet, les communes n'arrivent pas à exécuter leurs budgets puisque leurs ressources internes sont maigres et elles ne disposent d'un personnel qualifié pour la gestion en nombre suffisant.

Les acteurs locaux estiment qu'il y a une inadéquation flagrante entre les compétences transférées et les ressources affectées puisque, selon eux, le gouvernement contrôle tout et ne laisse qu'une minime place aux conseils communaux. L'indigence matérielle et financière des collectivités territoriales bloquent l'élan des conseils et autres structures communautaires de participation à assumer effectivement leurs obligations légales en matière d'eau, d'éducation et de santé.

IV.3.4. Du degré de synergie entre structures communautaires

Les témoignages des différentes parties prenantes dans la conduite de la décentralisation de la fourniture des services sociaux de base suggèrent qu'il existe des antagonismes au sein des structures concernées. Or nous dit Lugan (1999), ce qui fait la particularité d'un système réside dans l'interaction nécessaire de ses éléments. Il semble à notre avis que l'instrument efficace permettant de comprendre les difficultés actuelles des structures locales de décentralisation est la prise en compte des réseaux de relations constituant le système et en particulier le réseau

des chaînes de régulation. En fait on s'aperçoit qu'en lieu et place de la synergie d'action, ce sont les élites qui imposent leurs volontés dans la réalisation des projets.

L'hypothèse de départ des chercheurs était que le niveau d'intégration des structures locales permet une conduite performante des politiques sectorielles en matière d'eau, de santé et d'éducation. Les données nuancent cette assertion sur la décentralisation. Les propos suivants tenus par le responsable d'une structure locale sont éloquentes à cet effet : « Pour le moment, il est difficile de parler d'une synergie d'action entre organes. Pour qu'elle existe, il faudrait que les actions des populations soient orientées vers les projets d'intérêt général ».

IV.3.5. Effet du transfert sur l'émergence d'un leadership féminin.

En ce qui concerne le genre, la synergie au niveau communautaire est peu concrète même si d'après les enquêtés, la décentralisation a favorisé l'émergence du leadership féminin. Dans les secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation, points focaux de l'étude, on peut identifier des variantes selon qu'on se situe en zone rurale ou en zone urbaine. Toutefois, dans l'ensemble, l'équité semble de plus en plus visible entre genres.

La ventilation des réponses par région fait apparaître l'influence du facteur culturel dans la place qui est faite aux femmes. Les femmes du grand Ouest où la femme peut être "Reine-mère" ont plus de facilité à se percevoir comme un maillon important dans tous les domaines de la vie sociale (Temgoua, 2002). C'est en effet dans cette partie du Cameroun que les femmes ont joué un rôle déterminant dans les processus d'implantation des partis politiques

notamment d'opposition. Dans le Cameroun méridional par contre, où le pouvoir traditionnel est peu organisé, la femme ne semble pas jouer un rôle social important bien qu'active dans la communauté.

IV.3.6. Politiques de décentralisation et accès aux services sociaux de base

La décentralisation de la fourniture des services sociaux de base a eu un effet positif sur l'accès des populations à ces derniers, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé même si les acteurs et bénéficiaires estiment que dans ce dernier secteur des efforts doivent être faits. La réserve se situe au niveau de l'eau où les opérateurs privés sont actifs. Dans les régions du Nord-Ouest et du Sud-ouest les progrès réalisés en matière de fourniture d'eau sont jugés appréciables.

IV.3.7. Décentralisation et émergence des leaders féminins

Tous les groupes touchés par cette étude sont d'avis que les politiques de décentralisation ont favorisé la réduction des disparités de sexe dans plusieurs domaines. Elles ont notamment permis l'élection des femmes à des postes de responsabilité dans les exécutifs communaux ou à la tête d'associations communautaires. Un accent particulier est également mis sur l'éducation en faveur des femmes et jeunes filles.

Mieux, il s'opère des mutations sociales au Cameroun qui augurent une modernisation de la société traditionnelle. Hommes et femmes expriment de plus en plus un besoin croissant de compétences en lien avec l'animation des structures communautaires.

IV.3.8. Des motivations de l'Etat pour la décentralisation

Il se dégage de l'analyse des données de cette étude que le regain d'intérêt pour la décentralisation provienne de la reconnaissance progressive de la pertinence et de l'efficacité d'une prise de décision plus décentralisée. En effet, celle-ci permet aux acteurs locaux d'éprouver leurs capacités à gérer leurs propres affaires. La décentralisation telle qu'envisagée obéirait au principe selon lequel « *la décision doit être prise le plus proche possible du théâtre de l'action* ». C'est pourquoi, afin de limiter les risques de déséquilibre, la constitution du Cameroun consacre le caractère décentralisé de l'Etat.

CONCLUSION

L'objectif poursuivi par cette enquête était de mesurer le degré d'effectivité de la décentralisation au Cameroun dans les secteurs de l'eau, de la santé et de l'éducation. L'option pour la décentralisation se justifie par les impératifs de stabilité politique qui requiert plus de démocratie et de développement économique. La démocratie à la base est un moyen pour (i) une meilleure communication entre le pouvoir central, l'administration locale et les populations et (ii) une optimisation de l'implication de ces dernières dans les projets de développement.

Les résultats des enquêtes indiquent de manière générale que le degré d'effectivité de la décentralisation est faible avec des disparités plus ou moins sensibles entre les régions. Ces disparités sont parfois le fait de l'histoire, de la culture et même de la géographie. Mais il faut aussi mentionner des obstacles inhérents à l'appropriation du processus dont les

enjeux restent méconnus des acteurs locaux en raison de la résistance des autorités administratives qui y voient la perte de leurs privilèges.

Nonobstant ces impairs, on peut dire que l'espoir est permis notamment quand on observe les mutations en cours au sein de la société dont l'émergence du leadership féminin et l'assimilation des principes démocratiques du fait de l'alternance à la tête de l'exécutif local. En se consolidant, le processus de ces mutations va donner tout son poids à la décentralisation et surtout contraindre les acteurs à respecter les textes régissant la gouvernance locale, point de départ de la réclamation des citoyens pour plus de transparence et équité dans la gestion de la communauté camerounaise dans son ensemble.

Recommandations

Sur la base des résultats tirés de l'analyse des données, l'équipe formule les recommandations suivantes:

1. Au Cameroun, la décentralisation doit désormais dépasser les simples aspects administratifs et institutionnels tels que jusqu'à présent relevés. Ce dépassement de cap nécessite cependant un renforcement conséquent des ressources internes des communes, du personnel qualifié et maîtrisant les enjeux socio-économiques et culturels pour la gestion ;
2. Renforcer les synergies entre les structures communautaires en légitimant le pouvoir du peuple et en réorganisant l'action publique au service du développement local. Dans ce cadre, la puissance

des élites devra être canalisée vers l'équité pour le développement local et non exacerber les antagonismes au sein des structures communautaires ;

3. Les efforts perceptibles d'autonomie locale dans les domaines de l'eau et de l'éducation gagneraient à s'étendre également dans le domaine de la santé qui reste et demeure un secteur crucial dans le développement d'une nation toute entière ;
4. Au-delà de l'émergence du leadership féminin, l'apport des politiques de décentralisation devrait viser davantage l'éducation en faveur des femmes et de la jeunes fille, pilier de tout développement intégré et intégral. Par delà les conquêtes politiques, cette éducation contribuerait à répondre efficacement aux mutations sociales croissantes qui en impliquant compétitivité et pragmatisme, introduisent une demande croissante de compétence qui s'applique désormais aux deux sexes à tous les niveaux de la structure communautaire.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Essomba, A.C. ; Tanjong, F. M. ; Ndong, A. M. (2004). "La décentralisation au Cameroun : un grand chantier démocratique". *Télescope* 11 (3) 18 - 21
- Lemieux (2001). « Les médias et la démocratie : Jacques BOUVERESSE et Karl KRAUS. » *Esprit*, Novembre : 159-170.
- Lugan, J. – C. (1999). *Essai sur la décision dans les systèmes politiques locaux*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales, 265 p.
- Moscovici, Serge (1961). *La psychanalyse, son image et son public*. Paris : PUF
- Nack Mback (2001). « La décentralisation en Afrique : enjeux et perspectives. » In *Afrique contemporaine*, numéro spécial 199, juillet-septembre, 2001, pp 9 - 114
- Temgoua, A.P. (2002). « Statut et rôle de la femme dans la société Bamiléké précoloniale ». In *La femme Camerounaise et la promotion du patrimoine culturel national*. Pp 66-80. Yaoundé : Clé.

ANNEXES 3

ÉTUDE DE CAS DU GHANA **(Dr Laouali Malam Moussa)**

Auteurs de l'étude de cas :

Opare, James A. (University of Cape Coast, Ghana),
Egbenya, Godwin R. K. (University of Cape Coast, Ghana)
and Kaba, Margaret (Ministry of Education, Ghana).



OUTLINE

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS.....	218
LIST OF GRAPHIC AND TABLES.....	218
ABSTRACT.....	219
RÉSUMÉ.....	221
 INTRODUCTION.....	 223
I. LITERATURE REVIEW.....	228
I.1. Experiences from Latin America.....	230
I.2. Experiences from West Africa.....	231
I.3. Decentralization in Ghana.....	233
II. RESEARCH METHODS.....	238
III. RESULTS AND DISCUSSIONS.....	241
CONCLUSIONS.....	248
Recommendations.....	250
REFERENCES.....	251

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

DA	: District Assembly
ERNWACA	: Educational research network for West and Central Africa
NGO	: Nongovernmental organization

LIST OF GRAPHIC AND TABLES

Graphic 1	: The structure of local government
Table I	: List of sub Metropolitan District Councils
Table II	: Regional distribution of District Assemblies
Table III	: Synthesis of findings

ABSTRACT

The Educational Research Network for West and central Africa has organized a transnational study in six of its member countries --Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger and Senegal-- in order to deepen its understanding of the effects of decentralization on the provision of basic social services, particularly, education, health and water.

Literature suggests that most realizations in local communities are funded by central governments or Non-governmental organizations because District Assemblies lack resources as tax monies are not recovered. Thus, the problem of decentralization is that local administrations cannot promote socio economic development in rural areas without external support. This suggests that the policy has not achieved its objectives of developing popular participation, accountability, efficiency, effectiveness and reducing. Nevertheless, other analysts contend that if properly implemented, decentralization can improve decision making. From this set of problems, the research team decided to give a qualitative orientation to the study without ruling out the use of quantitative data to substantiate the achievements of decentralized bodies.

Research methods include a literature review and a survey comprised of questionnaire administration, interviews with key actors and observation of management documents. Data collection occurred in Tolon-Kumbungu and Nanumba districts of the Northern region, Kwabre and AtwimaNwabiagya districts of the Ashanti region, and Ga West and Dangme West districts of the Greater Accra region. A total of one hundred and fifty (150) actors including 144 district level and 6 central actors were surveyed. In addition, two focus group discussions were held with 8-10 members in each of the six districts.

The analysis of the findings suggests that decentralization is effective in the four sectors under the auspices of the social services committee set by district assemblies. To ensure the success of the process, the Government appointed experts --doctors, nurses, teachers, technicians— as representatives in districts assemblies who render quality services. The data suggest that the decentralization

process has been quite effective as a result of joint action of experts in the four sectors and the active participation of community members. Other important results are the lessening of gender disparities and the promotion of women's leadership and access to social services. The snag, however, is that some actors at the national level tend to hold on to powers that should have been transferred to the lower levels of government.

RÉSUMÉ

Le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education a organisé une étude transnationale sur la décentralisation des services sociaux de base dans six de ses pays membres -- Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger and Sénégal— en vue d'approfondir sa compréhension des effets de la décentralisation sur la fourniture des services sociaux de base, notamment ceux de l'éducation, de l'eau et de la santé.

La littérature suggère que la plupart des réalisations dans les communautés locales ont été financées par le Gouvernement central ou les organisations non gouvernementales parce que les conseils communaux n'ont pas de ressources du fait du non recouvrement des taxes. En conséquence, le problème de la décentralisation est que les administrations locales ne peuvent pas promouvoir le développement socioéconomique des zones rurales sans appui extérieur.

Ceci indique que la politique de décentralisation n'a pas atteint ses objectifs de développement de la participation populaire, d'imputabilité, d'efficience, d'effectivité et de réduction de la pauvreté. Néanmoins, d'autres analystes soutiennent que si la décentralisation est correctement mise en œuvre, elle peut améliorer la prise de décisions. Partant de ces problèmes, l'équipe de recherche a décidé de donner une orientation qualitative à l'étude sans pour autant écarter le recours aux données quantitative pour substantifier les résultats des entités décentralisées.

Les méthodes de recherche comprennent la revue de la littérature et une enquête par questionnaire et interview auprès des acteurs clé ainsi que l'observation des documents de gestion. La collecte des données a eu lieu dans les districts de Tolon-Kumbungu et Nanumba dans la région du Nord, Kwabre et AtwimaNwabiagya dans l'Ashanti, et Ga Ouest et Dangme Ouest dans la région du Grand Accra. Au total cent cinquante (150) acteurs soit 144 communaux et 6 centraux ont été enquêtés. Il y a eu en plus deux focus group avec 8 à 10 personnes dans chacune des six communes.

L'analyse des résultats suggère que la décentralisation est effective dans les quatre secteurs sous les auspices des comités

sociaux mis en place par les conseils communaux. Pour la réussite du processus, le Gouvernement a affecté des experts –médecins, infirmiers, enseignants et autres techniciens— auprès des conseils, ces derniers font un travail de qualité. Les données indiquent que la décentralisation est effective grâce aux actions conjointes des experts des quatre secteurs et des communautés. D'autres résultats importants mis en évidence par l'étude sont la réduction des disparités de genre et la promotion du leadership féminin ainsi que l'amélioration de l'accès des femmes aux services sociaux.

Le seul impair relevé est la tendance de certains acteurs centraux à ne pas vouloir céder les attributions dévolues aux entités décentralisées.

INTRODUCTION

Background to the Study

This study is designed in the context of a transnational research launched by the Educational Research Network for West and central Africa (ERNWACA) in six of its member countries¹ in order to deepen its understanding of the effects of decentralization on the provision of basic social services, particularly, education, health and water. The West African Country of Ghana presents a singular interest in the sample because of its colonial history which exposed it to decentralization. Indeed, the Gold Coast, as Ghana is referred to, experienced a less centralized governance system in accordance with the British indirect rule philosophy. The research team found that a close look at its experience can enrich the discussion and open different paths for the analysis.

¹ Burkina Faso, Cameroun, Ghana, Mali, Niger and Senegal



Statement of the problem

The aim of decentralization programs being to give more control to local communities, any evaluation of

such enterprises must look at the extent to which they have given more opportunity for popular participation, accountability, equity, effective and efficient provision of services. Did District Assemblies build infrastructures aimed at making social services more accessible?

Literature suggests that most realizations in local communities were funded by central governments or Non-governmental organizations, for lack of resources at the local level either because they don't have enough tax bases or because they can't recover tax money. This explains why most of the local initiatives were undertaken with governmental and Non-governmental organization support. Lack of revenue thus meant that in practice expenditure decision were often made temporary or ad hoc. In other terms, the problem of decentralization is that district assemblies are not able to promote socio economic development in rural areas without external support suggesting that the policy has not achieved its objectives of promoting popular participation, accountability, efficiency, effectiveness and poverty reduction in the rural-urban drift (Aryee 1994).

One may be interested in finding out why is it so? To answer this question, an in-depth evaluation of the processes of its design and implementation is a must. If we go by the statement that the objectives of the decentralization policy are long-term oriented, then it is pertinent to find out what the situation is like after 19 years of its introduction. It will therefore be necessary to evaluate the formulation and implementation of the policy and relate them to the education, health and water sectors of the country.

Objectives of the study

The objectives of the study are to find out

1. Whether there are manifestations or indications of the effectiveness of decentralization in education, health, water and electricity sectors in the areas under study.
2. The extent to which human and material resources were transferred from the national level to the local levels.
3. How effectively the human and material resources transferred to the local levels are utilized; to what extent is their performance satisfactory.
4. The degree of synergy among the structures put in place for the implementation of education, health, water and electricity policy at the community level.
5. Whether the level of integration of local structures allow for a successful implementation of policies in the education, health, water and electricity sectors.
6. Whether there is any synergy of action between management structures aimed at promoting equitable access to basic social services.
7. The extent to which social services delivery policies favor the reduction of gender disparities in general, and promotion of leadership among women in particular.
8. The factors that led governments to adopt decentralization.

Research questions

In congruence with the objectives and the aim of the study the research team formulated the research questions as follows:

1. What are the manifestations of the effectiveness of decentralization in the education, health, water and electricity sectors?
2. To what extent are human and material resources transferred from the national level to the local levels?
3. How effectively are the human and material resources transferred to the local levels utilized; to what extent is their performance satisfactory
4. What is the degree of synergy among the structures put in place for the implementation of education, health, water and electricity policy at the community level?
5. Does the level of integration of local structures allow for a successful implementation of policies in the education, health, water and electricity sectors?
6. Is there any synergy of action between management structures aimed at promoting equitable access to basic social services?
7. To what extent do social services delivery policies favor the reduction of gender disparities in general, and promotion of leadership among women in particular.
8. What factors led governments to adopt decentralization?

Indeed, in order to present the current state of affairs with regard to decentralization in Ghana, and come up with results that can enable all actors have a deeper insight on the functioning of the process, all interested parties should be given the opportunity to share their views on the implementation of the programs. If well conducted, the study will produce valuable outcomes for other African countries involved in the same process. Another significant interest of the research is the additional information that it can bring to the literature on decentralization in Africa.

Organization of the Report

After this introduction, the report continues with the literature review covering a few case studies on the topic, the evolution of decentralization in Ghana and some African countries. Chapter three deals with the methodology --research design, population and sampling, data collection methods and instruments, problems encountered in the course of study--. The following chapters presented the results and their discussion, and a summary of the study including the conclusions drawn and recommendations.

I. LITERATURE REVIEW

The literature review covered references on decentralization in some developing countries and its evolution in Africa with emphasis on the experience of Ghana. If properly implemented, decentralization can alleviate the shortcomings of centrally controlled processes of decision making. Let us, however, caution that administrative bodies run by technically weak human resources may yield inefficient outputs. A similar situation can result from inadequate funding. The lesson here is that in most countries an appropriate balance of

centralization and decentralization and qualified officials are needed for the successful functioning of local government. Indeed, the four broad powers of decision-making crucial to understanding decentralization are (i) the power to create rules or modify old ones, (ii) the power to make decisions about how a particular resource or opportunity is to be used, (iii) the power to implement and ensure compliance to the new or altered rules, and (iv) the power to adjudicate disputes that arise in the effort to create rules and ensure compliance.

Discussing the advantages of decentralization, (Rondinelli, 1981), identified four key governance values that are (i) closeness of government to the people, (ii) promotion of diversity, innovation and opportunity for experimentation by regional and local units, (iii) development of political participation, education and leadership, and (iv) promotion of policy diversity. This latter value can bring about discrepancies in access to social services in relation to where one resides. More generally, the actions of local political leaders can favor or impede civil society development as, very often; interest groups may take control of local governments and divert public policies to serve their own private agendas. This danger is more important whenever decentralized entities are underfunded (Rosenbaum, 2000).

What is meant by decentralization? Before tackling this question, let us define the concept of governance. According to the World Bank (1992) it refers to the way a country's political power manages economic and social resources for development. Since then, the concept grew in importance in Africa's development literature as it was deemed to be at the heart the African crisis. The adequate response to this problem is decentralization, a governance model consisting

of a transfer of authority in decision-making related to public planning and management from the national level to regional or local levels (Rondinelli, 1981). Agrawal & Ribot (2007) stress their attention on the formal act by which a central government cedes powers to lower levels institutions. Though mostly talked about in the political domain, decentralization may pertain to administrative, fiscal or market arenas. All four forms are needed for an effective implementation of decentralization.

Decentralization in reality involves the devolution of responsibilities and resources to independent and autonomous sub-national authorities that are accountable to both the central government and their communities (Rosenbaum, 2000). With regard to administrative decentralization, it is worth mentioning the confusion occurring in many African countries, over the issues of decentralization, devolution and deconcentration (see Rosenbaum, *op. cit.* for more information). Another important observation stemming from the literature is the fact that fiscal decentralization, the ability for local authorities to make decisions about expenditures of revenues raised locally or transferred from the central government, is usually resented by central governments in many developing countries.

I.1. Experiences from Latin America

Bardhan (2002) suggested that in developing countries the impact of decentralization on governance is not well documented. However, the Brazilian and Bolivian experiences indicate that decentralization favored a pattern of resource allocation across local communities and the lessening of the misappropriation of resources. Smaller and poorer municipalities benefited from massive shift of

public resources that they invested to improve the offer of education, water and sanitation services (Faguet, 2001). According to Bardhan (2002), local participation in project management yielded higher positive effects than in more centralized ones in some Latin American countries. But, he cautioned, it is hard to draw conclusive lessons given the descriptive, not analytical nature of most of these studies.

In the 1990's, Nicaragua started transferring key management tasks in public schools to the local councils involving parents from the central authorities. This situation contributed to significant positive effect on student performance (Bardhan, 2002). In developing countries where road maintenance was decentralized it was found out that road backlogs were lower. Additionally an evaluation of completed rural water supply projects financed by various agencies showed that projects with high local participation in project selection and design were much more likely to have the water supply maintained in good condition than would be the case with more centralized decision-making.

The success of the Brazilian decentralization experience resulted in a substantial increase of resource allocation across localities, particularly to the poor ones, with a visible impact on the pattern of resources misappropriation, compared to the past, and on poverty alleviation. Similarly in 1994, Bolivia doubled the share of tax revenue allocated to the municipalities alongside with the devolution of administrative authority.

1.2. Experiences from West Africa

African States were run by centralized governments until the mid 1980s when economic crises increased the deterioration of public utilities especially in the areas

of health, water, education and transport, thus making evident the limitations of the centrally managed system. As a consequence, the early 1990s witnessed the rise of a new discourse in public management. Decentralization, a governance model based on the implication of local communities in designing, implementing and evaluating development schemes, became the new way of conducting social affairs.

In general, the changes started with the devolution of decision-making power in a few fields, especially those related to social services and the management of natural resources. The move has begun with the expression of dissatisfaction by foreign donors concerned with the inefficient implementation of development projects by administrative bodies. Weakened by the debt burden and corruption, governments accept to allow civil society organizations and community associations play a major role in the provision of basic social services. Let us mention the impact of international and national nongovernmental organizations (NGO) in this process.

This is the background of Senegal's experience in decentralization of forest exploitation associated with reforestation measures. The sector law gives local populations the right to engage in forest management with the oversight of their council members. In Mali, the decentralization law determines the forest domain of local governments. Individuals wishing to engage in commercial wood fuel cutting are required to organize themselves in Wood fuel Management Structures (cooperative, corporation, or association) and seek official recognition from local councils. The latter have the ability to reserve part or all of any forests in their domain for any purposes they see fit as well as the right to develop or reject forest management plans initiated

by the central administration (Agrawal & Ribot, 2007).

These experiments are supported by external donors via projects promoting community participation approaches and other grassroots initiatives. Villages begin to become territorial and socio-economic units capable of mobilizing funding through decentralized cooperation schemes aimed at building local level capacity. A typical example is the rapid development of community schools with the help of NGOs (Bossert, 2002). These opportunities brought about a twofold political power restructuration that resulted in giving more say to community leaders and lessening the strength of bureaucratic power holders vested by the monolithic and centralized Western model of administration and its African paternalistic reinterpretation ill fit to deal with the development needs in general and particularly at regional and local levels.

The lesson one can draw from the development of grassroots initiatives for the provision of basic services is that the position and role of the central State in ensuring inter and intra sector equilibrium at the national level needs revision so as to reduce its competencies and transfer part of them to local level leaders. Another important conclusion is that the presence of autonomous civil society organizations brings to an end the claim of monopoly of initiatives by the Government or its representatives. The consequence of this situation is that administrative decentralization is no longer an alternative but rather a necessity.

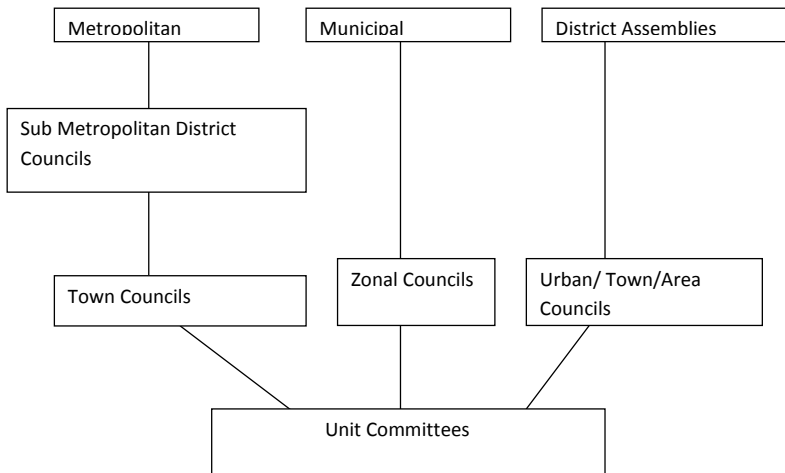
1.3. Decentralization in Ghana

Historically speaking, attempts to establish local administration in Ghana started during the colonial era with the native authorities as the British system tried to build its

power around indigenous royalties, namely the traditional chiefs (Ministry of Local Government, 1994). Gradually, municipalities were established starting with the Municipal Ordinance of 1859. From 1943 to 1957, three Laws were passed to grant the status of municipality with elected town councils to the coastal cities of Kumasi, Secondi–Takoradi, Cape Coast and Accra. A few years after independence, the State adopted the Local Government Act of 1961 (Act 54).

It vested the new councils with authority in local matters concurrently with Central Government agencies even though, the latter were better off in terms of human and financial resources (Ministry of Local Government, 1994). Needless to say that local government is not able to fulfill all of its responsibilities, thus giving room for the intervention of central bodies in their domains. The administration system has been revised in 1971 to avoid the above mentioned duplication but decentralization did not materialize until the establishment of the 1974 “Single Hierarchy Model” District Council totally responsible of government activities at the local level.

Graphic one below presents the structure of the four–tier Metropolitan (population over 250,000), and three–tier Municipal (one–town Assemblies with population over 95,000) or District Assemblies (Population 75,000 and over).



Graphic 1: Structure of the New Local Government System (Decentralization)

In 1988 three (3) Metropolitan Assemblies, four (4) Municipal Assemblies and one Hundred and three (103) District Assemblies were created. The Sub Metropolitan District Councils are immediately below the Metropolitan Assemblies. There are thirteen (13) of these structures established by Law (1988) as shown in Figure 1. For some specific reasons, four Municipal Assemblies -- Cape Coast, New Juaben, Tamale and Tema— are subdivided into one hundred and eight (108) Zonal Councils instead of district councils.

Figure I: Sub Metropolitan District Councils under Respective Metropolitan Assemblies

Accra Metropolitan Assembly	Kumasi Metropolitan Assembly	ShamaAhanta East Metropolitan Assembly
1. Ablekuma	1. Asokwa	1. Sekondi
2. AshieduKeteke	2. Bantama	2. Shama
3. Ayawaso	3. Manhyia	3. Tarkoradi
4. Okaikwei	4. Subin	
5. Kpeshie		
6. OsuClottey		

Urban Councils created for cosmopolitan settlements with population above 15,000 and characterized by urbanization and management problems complete the scheme. The above referred Law established thirty-four (34) of such councils. Communities of 5 000 to 15 000 people are called towns. Smaller dwellings are defined as unit committees. They form the base structure of the new Local Government System. Close to the people, they are expected to play important roles in the domains of education, organization of communal labor, revenue raising and ensuring environmental cleanliness, registration of births and deaths and implementation and monitoring of self-help projects.

Since 2008, there are one hundred and seventy (170) local assemblies comprised of six (6) metropolitan assemblies, forty (40) municipal assemblies and one hundred and twenty-four (124) district assemblies. Figure II presents their regional distribution (both old and new ones).

Figure II: The regional distribution of Districts Assemblies

Region	Number of Old Assemblies	Total Number of New Assemblies	Total Number of Assemblies
Greater Accra	6	4	10
Volta	15	3	18
Central	13	4	17
Eastern	17	4	21
Western	13	4	17
Ashanti	21	6	27
BrongAhafo	19	3	22
Northern	18	2	20
Upper West	8	1	9
Upper East	8	1	9
Total	138	32	170

Source: The Structure of the Ghana Local Government System. (2008). AFS 01. Poster 2008 Edition

Realizing the importance of decentralization in governance, the government of Ghana put in place a decentralization program based on values such as empowerment, equity, accountability, stability and checking of the rural-urban drift often associated with decentralization (Aryee, 1994). The new governance system aims the acceleration of growth and equitable development in rural communities, and more generally throughout the country, a development that empowers the people and reflects their felt needs and priorities (Republic of Ghana, 1993). This vision has been clearly stated in the 1992 Constitution.

The Constitution also makes provision for the establishment of the District Assemblies Common Fund into which not less than 5% of the total national revenue is paid in quarterly installments to the District Assemblies (DAs) for their development. The moneys accruing from the Common Fund are distributed among all the District Assemblies on a formula approved by Parliament based on (1) need 35% (2) equalization 30% (3) responsiveness 20% (4) service pressure 15% and (5) contingency 5% (Aryee, 1994).

II. RESEARCH METHODS

In this section the research design adopted for the study, the population from which the samples were selected, and the sampling method are described. The data collection instruments, methods of data collection, as well as the key problems encountered in the data collection are also discussed.

The method used for this case study is designed to be descriptive or normative survey so that to gather sufficient data -- relatively limited from a relatively large number of cases-- to describe and interpret what exists at a particular time. The use of this method aims at allowing the scientist to investigate into the conditions, practices, points of view, processes, influences being felt, and trends going on in a population too large to observe directly (Rubin & Babbie, 2001, Lamnek, 2005). The shortcomings of the method ---difficulty to ensure clarity of questions, reliability of answers-- are addressed through feedback from pilot studies and the use of questionnaire specifically designed for well educated samples.

Indeed, the population of stake holders concerned with the data collection is made up of policy makers, policy implementers and beneficiaries, particularly those intervening in the decentralization of education, health and water sectors. Six districts have been selected in three ecological areas of the country -- the northern belt, the middle belt and the southern belt. Given the similarities within each of the areas, one region was purposively selected from each of them. This led to the selection of the Northern Region, the Ashanti Region and the Greater Accra Region, each one being ecologically, culturally, linguistically and in terms of vegetation the most representative of the characteristics of all the other areas of its belt. Once the regions sampled, the process went on to identify two districts in each one of them. The data collection occurred in Tolon-Kumbungu and Nanumba districts of the Northern region, Kwabre and AtwimaNwabiagya districts of the Ashanti region, and Ga West and Dangme West districts of the Greater Accra region.

In each of the districts, the sample of informants include: (i) twenty four local heads of the Ministries of Education, Health and Water Resources; (ii) six General Directors of the central services of the same Ministries; (iii) five District Assembly members, (iv) five opinion leaders and (v) ten members of grassroots committees or beneficiaries. The representatives of the last three groups have been selected randomly. Consequently, the number of district level respondents is one hundred and forty four (144) for a grand total of one hundred and fifty respondents. In addition, two focus group discussions were held with 8-10 members in each of the six districts. A questionnaire was used to collect data from policy makers and implementers in order to speed up the process, make the data collection more convenient to the

respondents and lessen interference from the researchers and/or their assistants. (Sarantakos, 1997). This instrument was administered to Chief Directors of Ministries, Managing Directors of state institutions, Directors General of state institutions, District, and Municipal Chief Executives, District- and Municipal Coordinating Directors, and well educated assembly members.

Sample members from the other categories were interviewed using an interview guide as the literacy level of most of them is not high enough for an independent administration of a questionnaire. Data were also collected via focus group discussions with opinion leaders and grassroots beneficiaries, and documentation review.

For the administration of the instruments, researchers and research assistants have usually to arrange the meetings ahead of time and make sure to explain the aim of the study. Questionnaires were handed out for completion and collection a week after. Very often, the officials failed to submit it on time. Interviews are tape-recorded and played back at the end to let the respondent hear their answers.

As one may expect, arranging appointments for data collection with all categories of the sampled population has been a very difficult task, particularly with national, district and municipal officers. Even during the discussions interruptions were so numerous that precious exchanges had to be cut short and then postponed. Organizing focus groups was also a very challenging endeavor. The people concerned with this data collection technique show fear and suspicion as they don't understand the usefulness of research. Another difficulty for the research team is that oftentimes people demand to be paid for their time. Last but not least in some regions, the weather constituted a

hindrance as torrential rains disrupted the data collection exercise for several days.

III. RESULTS AND DISCUSSIONS

This chapter deals with the results of the study and the discussion of the findings on the basis of the eight research questions. Before getting to the presentation of the results, let us mention the aim of the study. This exercise has been undertaken to find out what the situation of decentralization is like in Ghana, 19 years after the introduction of the policy. To make the analysis easier, the inquiry focuses on the experiences in four social services, namely education, health, water, and electricity sectors of the country. The Ghana research team presents its findings so that to answer the research questions agreed on during the methodology workshop organized in Niamey (see chapter one, page 5). The table bellow summarizes in the key information related to each one.

Figure III: Synthesis of findings

Is decentralization policy effective from the viewpoint of the actors and the power exercised at the local level ?	
<i>Sub questions</i>	<i>Findings</i>
Evidence of Effectiveness	Yes, decentralization has been established. A framework has been designed for its implementation along the line of national policies.
Views from Actors on implementation	Decisions in the three sectors (education, health and water) are taken at the national, district and even local levels.
Manifestation of Effectiveness	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enhancement of monitoring and evaluation in health and education sectors; 2. Budgetary allocations to all sectors, though sometimes grossly inadequate; 3. Through rural electrification programs of the District Assemblies considerable successes have been made in the extension of electricity to rural areas.
Power of Actors	Sometimes national level authorities still hold on to power which should have been transferred to the lower structures of government. The implication of this is that the decentralized authorities sometimes have inadequate authority to implement their programs or meet their responsibilities; i.e. responsibilities are sometimes not matched with appropriate authority.

What are the degrees of the transfer of Competences and resources necessary for the functioning of the decentralized authorities?	
Transfer of Personnel	<ol style="list-style-type: none"> 1. Central Government appoints 30% of District Assembly members. This is done mainly to fill skilled manpower gaps/needs 2. Personnel or experts (teachers, nurses, doctors and technicians) are transferred into the districts to fill vacancies 3. The District Education Directorates each year post newly trained teachers as well as teachers seeking transfers
Resources	<ol style="list-style-type: none"> 1. 5% - 7% of the national budget is reserved in a fund called the District Assemblies Common Fund. This is distributed according to a formula to all the decentralized authorities 2. Equipment and other capital requirements are also transferred into the Districts by the Central Government for use by the district authorities.

Are the transferred competences used or tapped? If yes, to what extent of satisfaction?	
How are they used?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Assembly members are put on committees according to their competences 2. Competent Assembly members team up with the district civil servants to prepare budgets for the decentralized authorities 3. Personnel transferred from the national level are posted to sectors of their specialization and areas where they are most needed. 4. Central Government programs in the Districts are implemented and monitored by specialists sent into the decentralized government areas.
Level of Satisfaction of use	On the whole the specialists perform satisfactorily. But there is a problem of retention due to frustrations that are characteristic of rural areas.

What is the extent of synergy between the structures of policy implementation at the community level ?	
Synergy among sectors	<ol style="list-style-type: none"> 1. The Decentralized authorities address social issues through the Social Services Committee to which all the sectors under review belong. To that extent, the same Committee plans for all the sectors, taking account of the resources available. The implementations of the plans are thereafter left to the specialists in the various sectors. 2. The Social Services Committee, in its planning, is always guided by the national policies on the sectors under review
Synergy between national and local policies	Through the instrumentality of the assembly members there always appears to be a level of synergy between the assembly's developmental aspirations and local level development programs
Does the level of integration of local structures permit a functional implementation of sectoral policies in the water, health and education sectors ?	
Operational Framework	Yes, the level of integration of local structures allows for a successful implementation of policies in the education, health and water sectors. This is done through the Regional Coordinating Councils whose responsibility it is to coordinate and ensure that development plans and programs of the District Assemblies are integrated and harmonized with National Development Plans and programs (Section 113 of PNDC Law 207).

Evidence of proper integration	<ol style="list-style-type: none"> 1. Local level plans are in line with national plans and programs as they are derived from them. 2. Central government allocates 5% to 7% of national budget to district assemblies. The share of an entity depends on its needs. 3. Needs and requests of district local areas are channeled through their elected Assembly members. 4. Data indicate that government policies are successfully implemented. District Assemblies take by-laws whenever necessary.
Is there any synergy of action between management structures geared towards promoting access to all basic social services in order to reduce inequalities?	
Evidences	Yes, there is evidence to show synergy between and among the management structures.
Examples of evidence	<ol style="list-style-type: none"> 1. All management personnel are ex-officio members of the District Assemblies and the Social Services Committee of the District Assembly. 2. The managers regularly report to both the Social Services Committees and the Assembly and they take comments as feedback.

How far have the transfer of resources to the various sectors led to a reduction of gender disparities in general and the promotion of women to leadership positions in particular ?

<p>Examples of impact of policies</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. The 'Capitation Grant' makes schooling free for all, so parents do not pay fees. It has made it possible for girls to participate in schooling, thereby reducing gender disparities in schooling. 2. The School Feeding Program also results in parents not having to spend money on children's feeding while in school. This attracts both boys and girls to go to school. 3. Policy on Maternal Health and National Health Insurance has enabled families to save money for other purposes. Gender disparities in access to health care have thus been removed. 4. Women's interest and active role in the water sector has put some of them in leadership positions. 5. Availability of electricity has enabled women to engage in economic ventures that make them quite economically independent. Women are thus empowered. 6. In each district, 'Girl-child Education Officers' have been appointed to encourage and monitor education of girls. Whenever barriers are identified efforts are made at the appropriate level of governance to rectify them
---------------------------------------	---

What motivated the state to launch or engage in the process of decentralization ?	
Historical Constitutional	<p>Motivation to go the decentralized way has both historical and constitutional factors:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Colonial legacy, that is Indirect rule 2. Constitutional provision- power and decision devolve on decentralized authorities. Since independence, decentralization has been enshrined in all the constitutions of the country. 3. Global system calls for increased decentralization as a guarantee of democratic governance.

CONCLUSIONS

Based on the objectives of the study and the findings emerging there from, the following conclusions are drawn.

Decisions in the four sectors are taken at the social services committee of the district assembly. This committee is made up of members with expertise in the four sectors. To ensure success of business, experts such as doctors, nurses, teachers, technicians are transferred to the districts and local communities to render expert service. Government representatives at the assemblies are also appointed on the basis of their expertise, and they render satisfactory services in the districts. It is concluded that the positing of experts to the districts, as well as the joint action of experts in all the four sectors tend to a large extent to provide enough evidence that the decentralization process has been quite effective. The snag, however, is that some actors at the national level

tend to hold on to powers that should have been transferred to the lower levels of government.

An objective of the study was to find out the level of integration or synergy of action in the education, health, water and electricity sectors so that projects in all these sectors are successfully implemented. It is concluded that joint planning, implementation, and evaluation of projects are done by officials (experts) representing all the sectors at the social services committee of the district assembly. At the grass roots level too, chiefs, elders, women's groups and assembly members are all involved in similar exercises. There is thus a high degree of synergy among the structures put in place for the identification, planning, implementation, and evaluation of projects in all the three sectors.

Another key issue is whether social services delivery has promoted the reduction of gender disparities, and whether such policies have promoted leadership among women. It is concluded that gender disparities have been reduced through the increased participation of women in the identification, planning, implementation, and evaluation of projects in all the sectors. Besides, females' access to social services has been enhanced following the introduction of socialized medicine, abolition of school fees, and the introduction of some social welfare policies. Women play leadership roles especially in girl-child education, health, water and electricity sectors where they spearhead projects.

Finally it is concluded that an interplay of historical and contemporary realities (external and internal) such as colonial (indirect) rule, the global emphasis on decentralization of governance, and constitutional mandate, has been the force behind the adoption of decentralization as a tool for effective governance.

Recommendations

On the basis of what have been found in this study, the recommendations that follow are made:

It was found that strenuous efforts have been made to transfer expertise to the district and local communities. However it is reported that the matching financial resources have never been adequate. It is therefore recommended to the Ministry of local Government and Rural Development to increase its budgetary allocation to the Districts so that they would have the wherewithal to do things for themselves.

Findings emerging from the study suggest that there is still too much power lodged above. It is recommended to the Ministry of local Government and Rural Development to insist that powerful officials at the national level cede some of their powers to their subordinates in the regions and districts. To this end, incentives such as accommodation, vehicles and special allowances should be made available to attract and motivate qualified personnel to accept posting to the districts and local communities.

It was also found that human resource development in the administrative, fiscal and democratic/political spheres is not well balanced. Manor (1999) is of the opinion that the three must take place together. It is therefore recommended that capacity building especially in revenue mobilization skills be embarked upon in the districts. Management expertise should also be improved.

REFERENCES

- Agrawal, A & Ribot, J. (2007). *Analyzing Decentralization: A frame Work with South Asian and East African Environmental Case*. World resources Institute.
- Aryee, J.R.A. (1994). *Governance and Decentralization in Ghana – Retrospect and Prospects*. Legon : University of Ghana.
- Bardhan, P. (2002). *Decentralization of Governance and Development*. California: University of California.
- Bossert, T.J.B. (2002). *Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Phillipines: a comparative analysis of decision space*. Health Policy and Planning.
- Faguet, J.P. (2001). 'Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Decentralization and Public Investment in Bolivia'. Centre for Econmic Performance Working Paper, London: School of Economics.
- Ghana, Republic of (1988). *Local Government Law, PNDC law 207*. Tema: Ghana Publishing Corporation.
- Ghana, Republic of (1993). *Civil Service Law, PNDC Law 327*, Tema; Ghana Publishing Corporation
- Lamnek, S. (2005). *Case Study Research*. New York: Cambridge University Press.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*.
- Ministry of Local Government (1994). *The New Local Government System*. Accra-North: Global Publications Limited.
- Rondinelli, D. A. (1981). "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and practice in developing Countries" *International review of Administrative Sciences*, 47 (2) 133 – 145.
- Rosenbaurn, A. (2000). *Democracy, Governance and Decentralization*. Florida: Florida International University.
- Rubin, A. & Babbie, E. (2001). *Research methods in social work*. California: Brooks/Cole Publishing Co.
- Sarantakos, S. (1997). *Social Research*. Hamsphire: Macmillan Publishing Co.
- World Bank (1992). *Governance and development*. Washington, DC: World Bank.

ANNEXE 4

ETUDE DE CAS DU MALI **(Par Dr Ernest Ilboudo)**

Auteur de l'étude de cas:

SIDIBE, Nouhoum (ISFRA, Université de Bamako) : 2011



SOMMAIRE

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	258
RESUME.....	256
ABSTRACT.....	257
INTRODUCTION	261
I. CONTEXTE PHYSIQUE ET MACRO ECONOMIQUE.....	262
II. REVUE DOCUMENTAIRE.....	263
II.1. Les grands repères de la décentralisation.....	263
II.2. Le dispositif institutionnel de la décentralisation.....	265
II.3. Transfert de compétences.....	266
III. METHODES DE RECHERCHE.....	269
IV. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS.....	271
IV.1. Motivations pour la décentralisation.....	271
IV.2. Effectivité de la décentralisation au niveau des acteurs et du jeu local.....	272
IV.3. Transfert de compétences et des ressources.....	272
IV.4. Exercice des compétences transférées.....	273
IV.5. Synergie entre structures communautaires de mise en œuvre.....	275
IV.6. Performance de la mise en œuvre des politiques : éducation, santé et eau.....	276
IV.7. Décentralisation et accès des communautés aux services sociaux de base.....	277
IV.8. Décentralisation des services sociaux de base et émergence d'un leadership féminin.....	278
IV.9. Difficultés rencontrées dans le processus de la décentralisation.....	279
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	280
Principales conclusions.....	280
Recommandations.....	282
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	284

RESUME

L'objectif principal de cette recherche est d'évaluer le processus de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base au Mali.

Deux méthodes ont été utilisées pour la collecte des données : la revue documentaire d'une part et l'enquête terrain d'autre part. Les outils utilisés pour l'enquête terrain sont le questionnaire et le guide d'entretien. L'enquête a couvert 686 personnes appartenant aux différentes catégories d'acteurs ciblées par la recherche transnationale.

Le processus actuel de la décentralisation au Mali (décidé par la Constitution de 1992) est avancé si on se réfère aux textes législatifs et réglementaires et au dispositif institutionnel. Le transfert des compétences et des ressources a effectivement commencé. Dans la pratique, le secteur éducation est en avance sur les autres.

Six facteurs ont motivé l'adoption de la décentralisation, parmi lesquels, les recommandations de la conférence nationale et les exigences de la population sont largement placées en tête.

Relativement à l'effectivité de l'exercice des compétences, si le contrôle de légalité est effectif, il n'en est pas de même du contrôle citoyen.

La synergie entre les acteurs des trois secteurs et de ces secteurs avec les autres secteurs (conseils communaux, PTF, etc.) n'est pas suffisamment poussée. La collaboration entre les structures de gestion des trois secteurs est pour l'instant très insatisfaisante.

L'intégration favorise l'efficacité du pilotage des politiques sectorielles au niveau local. Dans l'ensemble, on constate que les indicateurs clés en matière d'éducation sont plus ou moins atteints selon les enquêtés, mais cela se ressent beaucoup plus aux niveaux central et urbain qu'au niveau rural.

La représentation des femmes au sein des conseils communaux est relativement faible et leur présence au sein des exécutifs est encore plus insignifiante avec deux femmes dans les bureaux de deux communes rurales. La représentation est également faible dans les comités de gestion. L'émergence d'un leadership féminin demande donc encore beaucoup d'effort.

ABSTRACT

The main aim of this research is to evaluate the process of decentralization of the provision of basic social services in Mali. Two research methods were used for data collection: documentation review and survey. Questionnaires and interview guides were used to collect data from a sample of six hundreds and eighty six (686) actors.

The current decentralization process in Mali started with the 1992 Constitution. The transfer of competencies and resources is effective particularly in the education sector. The conclusions of the national conference and the needs expressed by the population are the founding motivations.

State institutions exercise their a posteriori control of the adequacy of the decisions taken by decentralized bodies. This is not the case for citizen oversight. There is not a sufficient synergy of action between community actors in charge of the three sectors nor between them and the other structures. However, the little integration observed improves the efficacy of the monitoring of the implementation of sector policies. Globally speaking, it appears that key education indicators are more or less reached. This opinion is mostly expressed by central and urban actors.

Women representation in municipal councils is relatively weak. With only two women in the executives of two rural municipalities, their presence is more insignificant in community management committees. It derives that decentralization did not promote female leadership.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AMM	: Association des municipalités du Mali
AN	: Assemblée nationale
ANICT	: Agence nationale d'investissement des collectivités locales
ASACO	: Association de santé communautaire
CADDE	: Cellules d'appui à la décentralisation/ Déconcentration en éducation
CADDS	: Cellules d'appui à la décentralisation/ Déconcentration en santé
CADDH	: Cellules d'appui à la décentralisation/ Déconcentration en hydraulique
CLO	: Comité local d'organisation
CNO	: Comité national d'organisation
DAFCT	: Dotation d'appui au fonctionnement des collectivités territoriales
DIC	: Dotation pour l'inter collectivité
DAT	: Dotation pour les appuis techniques
DGECT	: Dotation pour la garantie des emprunts des collectivités territoriales
FICT	: Fonds d'investissement des collectivités territoriales
FNACT	: Fonds national d'appui aux collectivités territoriales
HCCT	: Haut conseil des collectivités territoriales
INSTAT	: Institut de statistiques
MATCL	: Ministère de l'administration et des collectivités locales

PCDHURU	: Plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine
PDECOM	: Plan de développement éducatif de la commune
PDSEC	: Plan de développement socioéconomique et culturel de la commune
PDSC	: Plan de développement sanitaire de la commune
ROCARE	: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en éducation



INTRODUCTION

Comme beaucoup de pays en Afrique au Sud du Sahara, la république du Mali s'est engagée dans la démocratie libérale au début de la décennie quatre vingt dix après les tristes évènements de mars 1991.

On peut dire qu'au Mali il y a eu des avancées dans ce sens surtout en ce qui concerne le domaine du transfert des compétences selon les différents discours des autorités.

La présente recherche se propose d'évaluer la situation et de suggérer des pistes d'amélioration. Elle s'inscrit dans le cadre de l'étude transnationale réalisée par le ROCARE dans six pays dont la Mali sur financement du CRDI. Elle repose sur une question principale assortie de huit questions spécifiques et d'un objectif général assorti également de huit objectifs spécifiques. Seuls la question principale et l'objectif principal seront rappelés ici et ce en les adaptant au contexte du Mali. Les méthodes de recherche sont également élaborées en tenant compte des particularités nationales.

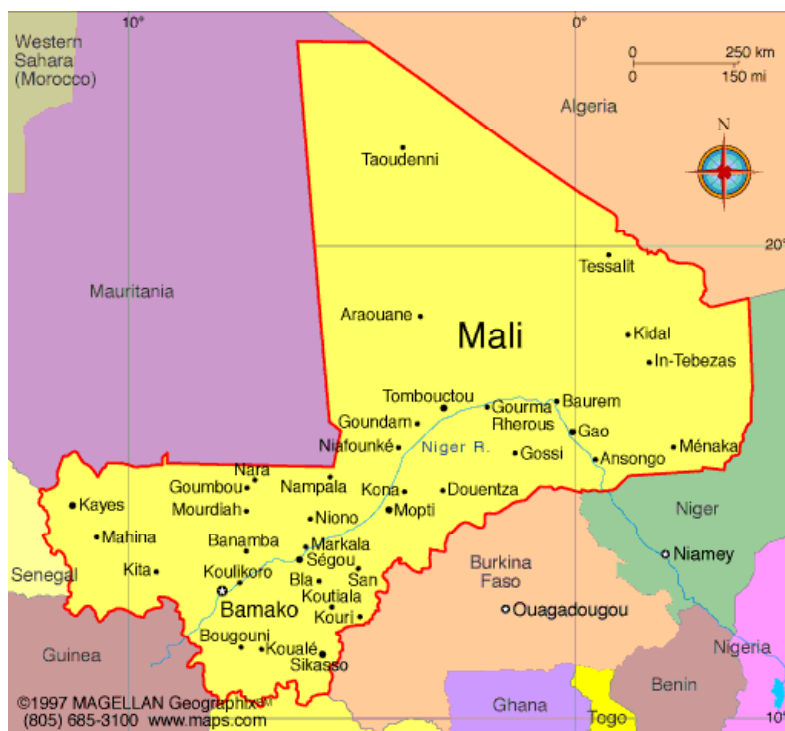
La question principale est formulée ainsi qu'il suit : « le processus de décentralisation en cours au Mali permet-il une intégration des acteurs et une synergie des actions en vue de favoriser un accès équitable aux services sociaux de base pour un développement cohérent de ces secteurs »?

L'objectif principal quant à lui est libellé de la manière suivante : « évaluer le processus de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base au Mali ».

Le rapport comprend les articulations ci-après : introduction, contexte, revue documentaire, méthodologie, présentation et discussion des résultats, conclusions et recommandations.

I. CONTEXTE PHYSIQUE ET MACRO ECONOMIQUE

Le Mali est l'un des plus grands pays de l'Afrique de l'Ouest. C'est un pays continental qui couvre une superficie



de 1241238 km². Il partage des frontières avec sept pays (voir carte ci-dessous). Sur le plan administratif, le Mali compte un district (Bamako la capitale) huit **régions**, 49 **cercles**, 703 communes (30 communes urbaines et 673 communes rurales) et 11 234 *villages*.

La population, essentiellement rurale et vivant de l'agriculture, est estimée à 14 517 176 habitants (INSTAT, 2009) avec un taux annuel de croissance de 3,6%. Cette population est inégalement répartie entre les régions. Elle est également pauvre (36% en 2009) malgré l'augmentation du taux de croissance de l'économie qui est passé de 4,3% en 2007 à 5,2% en 2008.

II. REVUE DOCUMENTAIRE

II.1. Les grands repères de la décentralisation

La décentralisation au Mali puise ses racines dans l'histoire du pays (cf. Tableau 1). Ce résumé ne va s'intéresser qu'à la période post indépendance et surtout au processus actuel.

A son accession à l'indépendance (le 22 septembre 1960), le Mali a inscrit à l'article 41 de la constitution de la première République, même si cela n'a pas fonctionné dans la pratique, que « toutes les collectivités territoriales de la République du Mali seraient administrées librement par des organes élus ». La deuxième République abondera dans le même sens en maintenant les dispositions constitutionnelles, en transformant Bamako en District et en créant la commune de Bougouni mais ne parviendra pas à concrétiser la décentralisation au Mali.

Tableau I : Référence de la décentralisation au Mali de l'indépendance à 1991

Références	Localité	Statut
Constitution du 22 septembre 1960 – Article 41	Régions - Cercles Arrondissements Tribus nomades Villages et fractions nomades	Sont des collectivités territoriales et s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi
Loi 66-09/AN-RM du 02 mars 1966 portant Code Municipal	13 communes	Deviennent des communes de plein exercice
Coup d'Etat du 19 novembre 1968	Dissolution des 13 communes	
De 1968 à 1978 De 1978 à 1988	Gestion militaire Réformes	Régime d'exception (CLD, CRD). Mise en place d'organes de participation et de déconcentration dans les régions
De 1988 à 1990	Débats sur la décentralisation	Sans succès
1990 et 1991	Rébellion dans le Nord du Mali Révolution de mars 1991	Revendication pour le Statut particulier des régions du Nord Revendication pour toutes les libertés : - Liberté de participer ; - Liberté de décider ; - Liberté d'expression et d'information
Juillet – août 1991	Conférence Nationale	Recommandations : « lever toutes les entraves à une décentralisation effective du Mali »

Source : MA/DNA/Division Programmation et Suivi - 2008

II.2. Le dispositif institutionnel de la décentralisation

Le cadre juridique de la décentralisation au Mali repose sur un arsenal légal et réglementaire composé de plusieurs dizaines de textes. Parmi ces textes qui ont servi de cadre et de référence pour la gestion des collectivités territoriales, il convient de citer entre autres la Constitution de 1992 (Art 97-98) ; la Loi 93-008 déterminant les conditions de libre administration des collectivités territoriales ; la Loi 95-034 portant code des collectivités territoriales en République du Mali ; la Loi 00-042 portant création de l'ANICT ; la Loi 96-050 portant principe de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales ; la Loi 044 du 07/07/2000 déterminant les ressources fiscales des collectivités territoriales ; les Décrets 02-313, 02-314, 02-315/P-RM du 4 juin 2002 fixant le détail des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique rurale et urbaine ; l'Instruction N°08-003/P-RM du 21 novembre 2008 relative à la mise en œuvre des transferts de compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités.

Le Haut Conseil des Collectivités Territoriales a été créé pour servir de cheville ouvrière à la mise en œuvre de la Décentralisation. La loi n°93-008 modifiée par la loi n°96-056 du 16 octobre 1996 détermine les conditions de la libre administration des collectivités territoriales. Avec les lois n°96-59 du 4 novembre 1996 et n°99-035 du 10 août 1999, le Mali crée respectivement les communes et les collectivités territoriales de cercles et de régions.

II.3. Transfert de compétences

La mise en œuvre de ces transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales s'est inscrite dans un long processus qui a nécessité la prise de textes divers, la mise en place d'institutions, la réalisation d'étude, l'élaboration de cadres de référence, etc. On peut citer pour illustration (i) l'adoption par le Gouvernement, le 04 juin 2002, des décrets n°313, 314, 315 fixant respectivement les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation, de santé et d'hydraulique ; (ii) la création, par décret n°05-089/PM-RM du 04 Mars 2005, de la commission interministérielle de pilotage du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales. Sa mission concerne l'impulsion, l'orientation, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

II.3.1. Compétences transférées en matière de gestion des services sociaux de base

Pour chacun des trois secteurs en étude, des blocs de compétences sont bien définis. On signale ici les documents de référence de ces compétences.

En se fondant sur la loi n°99-046 du 25 décembre 1999 portant Loi d'orientation sur l'Education Nationale, le département qui en a la charge a mis en place un schéma opérationnel de transfert de compétences par la création en mai 2002, d'un cadre référentiel de la décentralisation de l'éducation au Mali comportant, entre autres, un schéma opérationnel et la structure opérationnelle, assortis d'une esquisse partielle du plan de décentralisation pour chacun des trois niveaux d'enseignement à transférer (1^{er} et 2^{ème}

cycles, et enseignement secondaire général, technique et professionnel). Le décret n°02-313/P-RM du 04 juin 2002 fixe le détail des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités Territoriales en matière d'éducation. Ce décret indique les compétences exercées par ces dernières et ce dans le respect des dispositions des textes qui régissent l'organisation et le fonctionnement des Centres d'Animation Pédagogiques et des Académies d'Enseignement.

Dans le domaine de la santé, il n'y a véritablement pas eu une démarche dans le sens d'une décentralisation authentique dans ce secteur au Mali, mais plutôt une participation des communautés à la gestion des établissements de santé. L'Etat a tout simplement reconduit, au niveau des collectivités territoriales, un processus gestionnaire vieux de plus de 15 ans, qui existait au niveau de l'Administration. Le décret n°02-314/P-RM du 04 juin 2002 fixe les détails des compétences transférées de l'Etat aux Collectivités en matière de santé.

En matière d'hydraulique, le gouvernement du Mali prévoit le transfert de la maîtrise d'ouvrage du service public de l'eau aux collectivités territoriales. Pour cela, plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été adoptés pour baliser la gestion de ce service dans le contexte décentralisé. Parmi ces textes, on peut citer le décret n°02-315/P-RM du 04 juin 2002 qui fixe les détails des compétences transférés de l'Etat aux Collectivités Territoriales des niveaux commune et cercle en matière d'hydraulique rurale et urbaine.

II.3.2. Etat des lieux du transfert de compétences et des ressources

Une commission interministérielle de pilotage du transfert de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales a été créée par décret n°05-089/PM-RM du 04 Mars 2005. Elle est chargée de l'impulsion, de l'orientation, du contrôle et du suivi de la mise en œuvre des transferts de compétences et de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales.

Suite à un rapport de cette commission (en 2008), le Premier Ministre, à travers l'instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales, a défini les actions et les mesures à mettre en œuvre en 2008 et 2009 afin d'assurer de façon progressive et concertée une plus grande effectivité du transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. Grâce à ce mécanisme de suivi, il est facile de disposer de l'état du transfert de ressources financières, des infrastructures, de ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales

Au cours de ces dix années de chantiers (2001 à 2009), comme indiqué dans le graphique ci-dessous, l'Etat malien et les Partenaires Techniques et Financiers, ont injecté 128 070 946 068 Fcfa dans le développement des Collectivités Territoriales. Cela a permis de réaliser 11 792 projets, en faveur des populations dans les différents secteurs du Social, de l'Economie, de la Gestion des ressources naturelles et de l'Environnement.

Cet important flux financier a été confié à l'ANICT pour sa mobilisation et sa répartition équitable entre les collectivités, à travers le Fonds National d'Appui aux Collectivités

territoriales (FNACT), un outil moderne de gestion financière et comptable des subventions accordées par l'Etat et les bailleurs.

On peut dire que la mise en œuvre de l'instruction N°08-0003/PM-RM du 21 novembre 2008 relative au transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales a induit de très grandes avancées.

III. METHODES DE RECHERCHE

Deux méthodes ont été utilisées pour la collecte des données : la revue documentaire, d'une part, et l'enquête terrain, d'autre part.

La revue documentaire a couvert une large gamme de publications scientifiques sur le sujet mais aussi la quasi totalité des textes législatifs et réglementaires et également les rapports de toute nature concernant aussi bien la décentralisation au plan global qu'au niveau sectoriel.

Ce paragraphe reprend les aspects les plus importants de l'enquête terrain à savoir le champ d'étude, les populations cibles et les instruments de collecte des données. Les résultats et leur analyse font l'objet du chapitre 2.

Le Mali compte 703 communes dont 37 urbaines et 666 rurales parmi lesquelles, les six communes de l'échantillon ont été choisies conformément aux termes de référence de l'étude et aux recommandations issues de l'atelier de Niamey qui s'est tenu du 13 au 16 janvier 2009. En se fondant sur les critères¹ de choix retenus à Niamey, les communes choisies sont les communes urbaines de Kayes, de Sikasso, la

¹ Ces critères sont l'ancienneté, la taille démographique, la situation géographique, le potentiel économique, les acquis (équipements, infrastructures, existence de structures de gestion etc.), le statut (urbain versus rural), la disponibilité des populations, de l'importance relative des structures décentralisées de gestion des services sociaux de base, l'existence de pratiques prometteuses de synergie d'action, l'existence de femmes conseillères.

commune III du District de Bamako et les communes rurales de Mountougoula, de Pélengana et Koro.

Les données ont été collectées auprès d'une population variée et impliquée dans le processus de décentralisation et de déconcentration dans les communes choisies et au niveau central en fonction des critères retenus² pour l'ensemble de la recherche ;

Trois outils ont été utilisés pour la collecte des données. Il s'agit de la fiche d'exploitation des documents, des questionnaires et des guides d'entretien.

L'enquête terrain a touché 686 personnes réparties en huit (8) catégories. La catégorie bénéficiaire est la plus représentée avec 279 sujets, soit 43,29% dont 155 hommes (31% de l'ensemble des hommes touchés) et 142 femmes (76,34% de l'ensemble des femmes touchées). Viennent en deuxième position les enquêtés du secteur de l'éducation avec 211 personnes (30,75%). Du point de vue de l'âge, la tranche des 36 à 45 ans prédomine (27,98% de l'ensemble de l'échantillon) suivie de celle de 46 à 55 ans (26,23%). Il est également ressorti des données démographiques que 190 personnes (27,69%) dont 52 femmes ont étudié jusqu'au secondaire et que 159 autres (23,17%) dont 50 femmes, tous des ruraux, n'ont pas été scolarisées. Ils sont 131 enquêtés (19,09%) dont 14 femmes à avoir le niveau de l'enseignement supérieur. Les autres ont des niveaux d'alphabétisme faibles.

2 Ces critères sont l'ancienneté, la taille démographique, la situation géographique, le potentiel économique, les acquis (équipements, infrastructures, existence de structures de gestion etc.), le statut (urbain versus rural), la disponibilité des populations, de l'importance relative des structures décentralisées de gestion des services sociaux de base, l'existence de pratiques prometteuses de synergie d'action, l'existence de femmes conseillères.

Tableau II : Répartition des acteurs rencontrés par catégorie

Catégories	Acteurs rencontrés		Dont femmes	Milieux	
	Nombre	%		Rural	Urbain
Bénéficiaires	297	43,29	142	187	110
Acteurs éducation	211	30,79	18	137	74
Acteurs santé	59	08,60	10	34	25
Acteurs eau	31	04,51	08	09	22
Conseillers	29	04,22	05	15	14
Acteurs ONG	24	03,49	00	14	10
Cadres centraux	21	03,06	03	00	21
Agents techniques	14	02,04	00	11	03
Total	686	100	186	407	279

IV. PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

IV.1. Motivations pour la décentralisation

Parmi les raisons qui ont amené le Mali à aller vers la décentralisation, apparaissent dans l'ordre décroissant les recommandations de la Conférence nationale (319 occurrences), les exigences de la population (313 occurrences), la volonté politique (230 occurrences), l'influence extérieure (144 occurrences), la rébellion avec

142 occurrences et le retour au mode ancien (cité 74 fois) ferment la marche.

IV.2. Effectivité de la décentralisation au niveau des acteurs et du jeu local

Au Mali, beaucoup de textes législatifs et réglementaires ont été élaborés et adoptés dans le cadre de la décentralisation et du transfert des compétences. Le nombre des enquêtés informés de l'existence des textes 531 sur les 686 interrogés (77,40%) est un signe encourageant quant au bon fonctionnement des assemblées locales. Il faut noter toutefois que parmi ceux qui se disent être au courant de l'existence des textes, 376 n'ont pu citer aucun titre de texte, soit 70,80% dont 281 hommes (72,23%) et 95 femmes (66,90%). Naturellement, ce sont les enquêtés du niveau central qui viennent en première position (proportionnellement à leur nombre 14 sur 21) en matière de connaissance des titres des textes

Le second indicateur de l'effectivité de la décentralisation est l'adhésion des acteurs à tous les niveaux et des bénéficiaires des services sociaux de base à la décentralisation. L'échantillon est quasi unanime à ce sujet avec 673 opinions favorables sur 686 contre quatre (4) défavorables (0,58%) et neuf (9) sans opinion (1,31%). Pour confirmer leurs dires, les enquêtés affirment participer à la vie de leurs communes à travers le vote, l'implication dans la gestion des affaires et l'investissement humain en cas de besoin.

IV.3. Transfert de compétences et des ressources

Les compétences dévolues au niveau local en matière d'éducation sont plus connues quand bien même le

nombre des acteurs qui en sont bien informés est faible. Sur 270 répondants, 226 disent connaître passablement à moyennement ces compétences contre cinquante six (56) qui se disent bien informés. Ils ne sont que sept (7) à maîtriser les compétences transférées en matière de santé sur un total de 117 acteurs concernés. Les 110 autres estiment leur connaissance des dispositions en la matière basse à moyenne. Ils sont 88 acteurs à répondre par rapport au secteur de l'eau dont trois (3) qui ont une connaissance élevée, 15 dont la connaissance est moyenne et 70 qui disent que leur niveau d'information est bas.

Dans les secteurs de l'éducation et de la santé les avis sont partagés relativement au degré de transfert, d'une part, entre partiel et total pour le premier et partiel et absence pour le second. En ce qui concerne l'effectivité du transfert des ressources humaines dans le domaine de l'éducation, un clivage apparaît entre les acteurs centraux qui soutiennent qu'il est total et les acteurs locaux qui disent qu'il est tout au plus partiel. Les avis convergent plus pour ce qui est de l'ineffectivité du transfert des ressources financières. Seuls 38 des 270 répondants pensent qu'il y a eu transfert. Le secteur de la santé est en retard sur tous les plans même s'il faut noter un pas significatif fait en matière d'infrastructures.

C'est dans le secteur de l'éducation que les enquêtés qui ont une connaissance élevée des compétences à transférer prédominent avec 51 personnes sur les 270 sujets touchés sur ce point, soit 18,88% dont 47 hommes. Ces rapports sont de 3, 95% pour la santé et de 3, 40% pour l'eau.

IV.4. Exercice des compétences transférées

Pour savoir si les compétences transférées sont effectivement exercées, l'équipe de recherche s'est intéressée

à l'effectivité de leur exercice, à la présence de personnel compétent par secteur, à la fonctionnalité des organes de gestion, au contrôle de légalité et au contrôle citoyen. L'effectivité de l'exercice des compétences transférées en matière d'éducation est plus avérée en matière de gestion de l'enseignement fondamental, notamment l'organisation des examens et la construction des infrastructures.

En matière de santé, les compétences exercées se limitent à l'élaboration du plan de développement sanitaire et à la signature de convention avec les ASACO ainsi qu'au suivi de la prestation de ces dernières. Les acteurs ont également mentionné l'entretien de l'hygiène et de la salubrité des établissements. Les acteurs locaux n'ont pas fait cas de certaines compétences qui leur reviennent comme (i) le suivi de la transmission effective des informations sanitaires y compris les données financières, (ii) l'élaboration de la carte sanitaire de la commune, (iii) la lutte contre la vente illicite des médicaments et (iv) la lutte contre les épidémies et catastrophes.

Dans le secteur de l'eau, les répondants ont dit participer à l'élaboration du plan de développement communal d'hydraulique rurale et urbaine ainsi qu'à la réalisation et équipement des infrastructures en eau potable. Ils assurent également le contrôle et le suivi des structures agréées pour la gestion des infrastructures. Une chose est de transférer les compétences et de savoir qu'elles sont assumées, une autre de dire que les structures décentralisées compétentes s'en acquittent. Pour vérifier la deuxième préoccupation, il faut s'assurer de la fonctionnalité des organes. Les données collectées suggèrent que les Conseils communaux et leurs exécutifs, les commissions de travail desdits conseils et les comités de gestion des trois secteurs objet de la

présente étude tiennent leurs assises ordinaires et même des sessions extraordinaires, et les délibérations sont consignées dans des procès verbaux. Ces témoignages émanent de 461 personnes sur les 665 interrogées à ce niveau (69,32%) en ce qui concerne les sessions ordinaires et 223 répondants pour les sessions extraordinaires. Les actes posés par les conseils sont régulièrement soumis au contrôle des instances de tutelle pour leur conformité à la loi. Les acteurs déplorent cependant, l'absence du contrôle citoyen qui n'est mentionné que par 43 des 117 acteurs à la base de la commune III du District de Bamako.

IV.5. Synergie entre structures communautaires de mise en œuvre

Pour que les communautés tirent un meilleur parti de la décentralisation, il est important que les différents acteurs coordonnent leurs activités afin d'optimiser l'utilisation des ressources humaines, financières et matérielles. Il faut dire que les dispositifs de mise en œuvre de la décentralisation ont prévu à cet effet des mécanismes comme le plan de développement socio-économique et culturel de la commune (PDSEC), le plan de développement éducatif de la commune (PDECOM), le plan de développement sanitaire de la commune (PDSC), le plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine (PCDHRU) et des cadres de concertation entre les acteurs ainsi que des instances d'arbitrage, de régulation et de règlement des conflits.

L'existence des différents outils a été constatée dans toutes les communes visitées à l'exception du plan communal de développement de l'hydraulique rurale et urbaine qui n'a été attesté que dans la commune de Koro.

La mise en place des cadres de concertation est signalée par 600 des 686 enquêtés (87,46%) 61 personnes (8,89%) qui ont affirmé le contraire. Les relations de travail entre les conseils communaux, d'une part, les autorités de tutelle et les services techniques, d'autre part, ainsi que celles qui existent entre les conseils communaux et les partenaires sont satisfaisantes à 97,67% et 73,27%, respectivement. Celles des conseils avec les bénéficiaires le sont moins au regard du nombre des interlocuteurs qui en sont satisfaits (39,74%). L'insatisfaction est également de mise au sujet de la collaboration entre les organes de gestion communautaire des trois secteurs avec 190 personnes sur 298 qui sont peu ou pas du tout satisfaites (63,76%), Cette situation doit interpeller sérieusement. Par contre les bénéficiaires sont satisfaits de leurs relations avec les comités de gestion (428 opinions favorables contre 166 défavorables).

Concernant l'articulation des politiques sectorielles au niveau local, 89 enquêtés sur un total de 351 personnes, soit 25,35% dont 81 hommes (25,96%) et 8 femmes (20,51%) disent être assez satisfaits et 58 autres (16,52%) dont 53 hommes (16,98%) et 5 femmes (12,82%) vont jusqu'à affirmer qu'ils en sont satisfaits. Quant à ceux qui soutiennent en être peu satisfaits ou pas du tout, ils sont au nombre de 148 ce qui est considérable.

IV.6. Performance de la mise en œuvre des politiques : éducation, santé et eau

Dans quelle mesure est-ce que la mise en œuvre des politiques sectorielles est performante du point de vue de l'utilisateur. En réponse à cette question les acteurs de la décentralisation au Mali estiment que l'intégration favorise l'efficacité du pilotage des politiques sectorielles au niveau

local aux dires de 264 répondants sur 351 (17 répondants très satisfaits, 144 satisfaits et 103 assez satisfaites) contre 29 personnes qui sont peu satisfaites. Les 52 autres ne se sont pas prononcées.

Il a été demandé aux acteurs interrogés d'apprécier les degrés d'atteinte des indicateurs clés de chaque secteur social de base. Dans l'ensemble, on constate à travers les réponses que les indicateurs clés en matière d'éducation sont plus ou moins atteints selon les enquêtes, mais cela se ressent plus aux niveaux central et urbain. Par contre, dans la zone rurale, ils sont nombreux ceux qui pensent que ces indicateurs n'ont été que peu atteints. C'est dans le secteur de l'éducation que le plus de progrès a été fait vers l'atteinte des indicateurs. Les niveaux de réalisation en matière de santé sont moins satisfaisants même s'ils dépassent ceux du secteur de l'eau.

IV.7. Décentralisation et accès des communautés aux services sociaux de base

En quoi est-ce que la politique de décentralisation a facilité l'accès des populations aux services sociaux de base ? La question a été posée aux membres des comités de gestion et aux bénéficiaires. Ils argumentent que l'existence des commissions chargées de chaque secteur au niveau du conseil communal, et la formation des élus et membres des comités de gestion leur donnent l'occasion de participer à l'identification des priorités qui sont consignées dans les plans de développement communaux. Ces derniers alimentent les documents de politiques élaborés par le gouvernement. En tout état de cause, les acteurs locaux concernés soutiennent que leur représentation dans les exécutifs communaux et les comités de gestion a eu

pour effet la multiplication des écoles et centres de santé communautaires. Mieux, ils ont le sentiment de compter dans le suivi et l'évaluation des interventions faites dans leurs milieux même si des améliorations sont encore nécessaires pour une plus grande satisfaction. C'est surtout l'insuffisante implication dans le contrôle qui fait grincer les dents, ce qui corrobore les réponses relatives à l'absence quasi-totale du contrôle citoyen.

Cet état de fait peut trouver sa source dans le manque de compétences techniques au niveau local encore que l'on peut rétorquer que la solution à ce déficit se trouve justement dans la participation communautaire au suivi et à l'évaluation en ce sens qu'elle va susciter la demande de compétence. Une telle communication permettra au moins de faciliter le dialogue entre les techniciens et les leaders locaux.

IV.8. Décentralisation des services sociaux de base et émergence d'un leadership féminin

L'exploitation des plans communaux de développement indique que ces derniers comportent des aspects spécifiques se rapportant à la prise en charge des femmes et des personnes vulnérables. Cependant, la représentation des femmes (cf. Tableau VIII) au sein des conseils communaux est relativement faible (30 sur 168, soit 17,85%) et leur présence au sein des exécutifs est encore plus insignifiante avec deux femmes dans les bureaux de deux communes rurales. Il est intéressant de noter que les trois communes urbaines qui comptent plus de femmes conseillères (21 sur les 30) n'ont pas investi une seule dans leurs exécutifs. Il est encore plus anormal de constater que les comités de gestion des établissements scolaires ne comptent que 11 femmes

sur 86 membres (12,79%) dans les six communes de l'échantillon. Elles sont dix parmi les 42 membres (23,81%) des comités de gestion des centres de santé. Les structures communautaires de gestion de l'eau sont quasi inexistantes avec seulement deux communes rurales qui en disposent pour un total de six membres dont aucune femme.

La sous représentation des femmes serait due à des raisons socioculturelles, la discrimination et la méconnaissance de leurs droits. Soulignons que les acteurs, tous sexes confondus, reconnaissent que les femmes font preuve d'engagement dans les activités communautaires.

IV.9. Difficultés rencontrées dans le processus de la décentralisation

Trois difficultés principales surgissent de la lecture des documents consultés, des résultats des entretiens et des questionnaires. Il s'agit des difficultés liées au cadre juridique, c'est-à-dire aux textes législatifs et réglementaires, des difficultés liées aux ressources qu'elles soient matérielles, humaines ou financières et de celles liées au manque d'information, ce qui entrave l'implication des populations à la prise de décision.

Le nombre élevé de textes élaborés dans le cadre de la décentralisation, l'ampleur de leur contenu, leur non-conformité à la réalité malienne et surtout leur méconnaissance par les acteurs et les bénéficiaires, constituent un handicap à la mise en œuvre des compétences transférées de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les transferts des ressources humaines et financières demeurent problématiques, au niveau des trois secteurs sur toute l'étendue du territoire malien. A part les subventions de

l'Etat, le niveau de recouvrement des taxes reste un véritable problème surtout dans les communes rurales visitées, par exemple 12,06% pour l'année 2007 dans la commune rurale de Mountougoula.

Au-delà de ces problèmes de ressources, il convient de noter un autre qui n'est pas des moindres, à savoir la gestion des ressources financières allouées aux collectivités territoriales par d'autres entités éloignées d'elles comme l'ANICT ou les perceptions qui se trouvent toujours au niveau du cercle. Cette procédure transforme les collectivités territoriales en de simples émetteurs de besoins dont le financement est géré par d'autres instances et souvent de manière peu réglementaire.

Un des problèmes clés de la décentralisation soulevés par les enquêtés est le déficit d'information des populations sur le sens réel du processus, sur le contenu des textes, sur leurs droits et devoirs. Tout ceci est lié à l'inadéquation du véhicule linguistique. Le manque crucial d'informations constitue une entrave à l'implication de la population au processus de prise de décision et à l'exercice du contrôle citoyen, donc à la constitution d'une société civile locale et aussi à une bonne collaboration.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Principales conclusions

Au Mali, la stratégie de développement prônée par les autorités repose sur la création de conditions permettant de réaliser une bonne gouvernance avec la participation du plus grand nombre à la prise de décision. C'est en ce sens que la Constitution de la 3^{ème} République prévoit, en son Titre XI et

ses articles 97 et 98, la promotion d'un développement à la base dans le cadre d'un Etat de droit. Cette réforme initiée en 1993 a permis de mettre en place une assise juridique et institutionnelle qui a abouti à l'adoption des principaux textes législatifs et règlementaires indispensables à sa mise œuvre, à un découpage territorial, à l'installation et au fonctionnement des organes des Collectivités territoriales.

De nos jours, avec l'adoption des décrets 313, 314 et 315/P-RM du 04 juin 2002, on peut dire que le transfert des compétences et des ressources est une réalité au Mali au moins dans les trois premiers domaines, à savoir l'éducation, la santé et l'hydraulique rurale et urbaine même si c'est à des degrés divers.

A travers les résultats mentionnés ci-dessus, on peut dire aujourd'hui que les populations du Mali ont été acquises au processus de la décentralisation et y participent activement de diverses manières. Le transfert des ressources de l'Etat aux Collectivités Territoriales est prometteur, mais beaucoup reste à faire dans ce sens. La mise en œuvre des compétences transférées est effective du côté des collectivités malgré la faiblesse des ressources. En plus, tous les actes, qu'elles ont posés, ont été soumis au contrôle de la légalité, c'est-à-dire à l'autorité de tutelle. A ce niveau aussi, c'est le secteur de l'éducation qui se positionne bien par rapport aux autres.

Concernant le leadership féminin, il reste timide avec un accès très faible des femmes et des personnes vulnérables aux instances de prise de décision. Mais, il est à noter que malgré cette faible participation, les femmes qui sont arrivées à ces instances dans les communes visitées occupent dans la plupart des cas une responsabilité.

Recommandations

Pour l'amélioration du processus de transfert des compétences et de leur mise en œuvre, un certain nombre d'éléments ont été identifiés comme étant prioritaires. Il s'agit de :

- relire certains textes (par exemples : la loi 95-034 du 12 avril 1995 portant code des collectivités territoriales ; la loi 96-025 du 21 février 1996 portant statut particulier du District de Bamako) et élaborer de nouveaux adaptés à la réalité malienne en fonctions des besoins en prenant les dispositions nécessaires permettant aux structures habilitées de les viser pour s'assurer de leur conformité par rapport aux conditions de la libre administration ;
- diffuser largement et de manière compréhensible par tous les acteurs ces textes, si possible les traduire dans toutes les langues nationales ;
- poursuivre le transfert des compétences et des ressources en responsabilisant plus les collectivités dans leur mise en œuvre ;
- intensifier l'information et la communication de l'ensemble des acteurs sur le processus et sur leurs rôles et responsabilités en utilisant tous les canaux d'information (presse écrite, radio, télévision, nouvelles techniques de l'information) ;
- renforcer l'expertise locale en identifiant par les élus locaux et le personnel des collectivités territoriales des personnes ressources capables d'animer un processus d'influence de décision en matière de transfert de compétences ;
- accorder à la société civile en général et à la société civile locale une place de choix dans les processus de

transfert et de mise en œuvre des compétences pour permettre un contrôle citoyen plus efficace ;

- mettre à la disposition des collectivités territoriales les moyens et les ressources nécessaires à la mise en œuvre des compétences transférées en respectant le principe de la concomitance ;
- renforcer le dispositif de recouvrement des impôts et taxes des collectivités territoriales ;
- mettre un accent particulier sur la représentativité des femmes et des personnes vulnérables au sein des instances de prise de décision au niveau local ;
- créer les conditions nécessaires pour le maintien du personnel des collectivités territoriales ;
- renforcer et rendre dynamique la collaboration entre tous les acteurs et en particulier la collaboration entre les acteurs des différents secteurs ;
- promouvoir la participation du plus grand nombre à la prise de décision par la sensibilisation, la formation et l'implication de manière plus large de la société civile, du secteur privé et des ONG ;
- ajuster et améliorer le processus de la décentralisation, du transfert et de la mise en œuvre des compétences selon les préoccupations qui vont émerger avec l'ensemble des acteurs.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANICT (2010), 07 juillet 2000 – 07 juillet 2010 : 10 ans au service des Collectivités Territoriales, Bilan 2001-2009, Bamako : ANICT, 21p.
- CISSE F., DIAKITE Stéphanie et SIDIBE Hallassy (2007), Mali : Les perceptions des citoyens comme baromètre de la gouvernance locale, Bamako : Communiquances, 18p.
- DOUGNON Denis et collaborateurs (2008), Ecole et décentralisation : le cas du Mali, IPE – Unesco – Plan, 129p.
- INSTAT (2009), Rapport sur la situation économique et sociale du Mali en 2008 et les perspectives pour 2009, Bamako : MEF/DNPD/INSTAT, 116p
- KASSIBO B. (ed) (1997), La décentralisation au Mali. Etat des lieux, APAD, Bulletin n° 14, 160 p.
- LEMELLE, J-P et BA, M. (2008), Capitalisation sur la décentralisation et le développement communal au Mali pour la période 2000–2006 in Série évaluation et capitalisation, AFD - Ex Post no 19, octobre 2008, 82p.
- MATCL/SG (2009), Etat d'avancement en 2008 de la mise en œuvre de la décentralisation au Mali, Bamako : MATCL/SG, 39p.
- MATCL/SG/DNCT-CADIS (2004), Etude diagnostique pour l'élaboration d'un schéma national opérationnel de transfert des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales. Rapport d'Etude, Bamako : MATCL/SG/DNCT-CADIS, 72p.
- MDSSPA/ODHD/PNUD (2008), Rapport National sur le Développement Humain Durable. Edition 2008, Bamako, Mali, octobre.
- MEN-CAD/DE (2007), Cahier de charges. Atelier de Ségou du 12 au 16 février 2007. Neuf domaines de compétences en éducation transférés de l'État aux Collectivités Territoriales, Bamako : MEN-CAD/DE (2007), 38p.
- MEN-CAD/DE (2003), Résultats du forum national sur la gestion de l'école en mode décentralisé, Bamako : MEN-CAD/DE, 20p.
- MMEE/DNH (2007), Etat d'avancement de la mise en œuvre du

transfert des compétences dans le domaine de l'hydraulique,
Bamako : MMEE/DNH, 11p.

NIANE D. T. (1960), Soundjata ou l'Epopée Mandingue, Paris :
Présence africaine

ANNEXE 5

ETUDE DE CAS DU NIGER (Dr Laouali Malam Moussa)

Auteurs de l'étude de cas :

Mamadou Marthe, Daouda, Kouré, Aliou, Halidou, Saidou
et Hassane, Namaka.



SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	290
ABSTRACT.....	291
SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	292
LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	293
INTRODUCTION.....	295
I- CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	296
II. REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	298
III. MÉTHODES DE RECHERCHE.....	309
V. PRÉSENTATION ET DISCUSSIONS DES DONNÉES.....	310
IV.1. Caractéristiques des interlocuteurs.....	310
IV.2. Données sur la décentralisation au Niger.....	313
CONCLUSION.....	320
Recommandations.....	321
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	323

RÉSUMÉ

La Coordination nationale du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) au Niger a étudié l'expérience de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base dans le but d'évaluer le processus de prise en charge communautaire de l'eau, de l'éducation et de la santé. L'équipe de recherche a sélectionné six communes urbaines et rurales pour (i) vérifier le niveau d'appropriation des schémas adoptés par les acteurs ; (ii) la nature des relations entre les différents acteurs centraux et locaux ; et (iii) identifier la philosophie et les principes ayant présidé à la mise en œuvre de la décentralisation.

La revue documentaire indique que le contexte de l'étude met en rapport deux modèles politiques --les autorités traditionnelles et l'Etat républicain-- qui reposent tous deux sur un pouvoir centralisé, d'où les difficultés à opérationnaliser la décentralisation adoptée comme principe depuis la Constitution de la première République. Par ailleurs, la mise en place des structures de gestion communautaire a été biaisée par l'insuffisante prise en compte des aspects sociologiques dans leur installation avec comme principales conséquences la sous représentation des jeunes et des femmes et l'accaparement des comités par des groupes sociologiquement actifs avec de nombreux cumuls ne favorisant pas l'efficacité. Le troisième problème est le principe du bénévolat dans un contexte de lutte pour la survie qui entame la volonté des individus à faire don de leur temps.

Les données ont été collectées à travers une revue documentaire et une enquête terrain en juin 2009 --administration de questionnaire, entretiens et observation-- suivie de la restitution /validation en septembre-octobre 2009 après exploitation des premières données. Au total 250 acteurs de la décentralisation dont 218 du niveau local --149 bénéficiaires dont 37 femmes, 69 membres des comités de gestion--, 26 responsables administratifs et techniques en charge des trois secteurs, et six responsables communaux ont été rencontrés dans six communes rurales et urbaines.

La décentralisation est effective depuis l'installation des 3747 conseillers municipaux élus le 24 juillet 2004 au niveau des 265 communes. Fruit d'une volonté politique exprimée depuis les indépendances, la décentralisation a permis aux communes de disposer d'un compte administratif dans le cadre de l'exécution de leur budget respectif. Les communautés ont pour leur part bénéficié de l'amélioration des conditions de travail et de la disponibilité des produits ainsi que de l'apport de solutions rapides et locales aux problèmes des établissements scolaires, des CSI et des points d'eau.

ABSTRACT

The Nigerien chapter of the Educational Research Network for West and Central Africa conducted a study on the country's experience of the decentralization of the delivery of social services at the local level with the aim of evaluating the process of community assumption of responsibility for the provision of water, education and health. The research team selected six urban and rural municipalities to (i) check the level of appropriation of the designed schemes by the actors; (ii) the nature of the relations of the different central and local actors, and (iii) identify the philosophy and principles that presided over the implementation of decentralization policy.

Documentation review shows that the context of the study is characterized by two political models –traditional authorities and the republican State--, both of them based on the centralization of power. This explains why it has been difficult to implement decentralization even though its principle was adopted since the first Constitution of the Republic. It also appears that the establishment of community management structures has been flawed for lack of appropriate consideration of some sociological aspects. The consequences are the underrepresentation of youth and women and the control of the committees by male dominated interest groups involved in all matters, a counterproductive phenomenon. The third problem has to do with the institution of benevolent work in a context of rampant poverty.

Data were collected via literature review and field survey in June 2009 –questionnaire administration, interviews and observation— followed by a restitution/validation in September and October 2009 after the treatment of the first sets of information. A total of 250 stakeholders including 218 local level actors –149 beneficiaries 37 of whom were women, 69 members of management committees--, 26 administrative and technical officers and 6 municipal assemblies were met in six municipalities.

Decentralization is effective since the swearing in of the 3747 municipal councilors elected on 24 July 2004 in the 265 municipalities. Resulting from a political will stated since independence, decentralization helped local governments have their own budget. Communities improved their work conditions and the availability of goods as well as the input of quick local solutions to schools, health centers and water facilities.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANFICT	: Agence nationale de financement des collectivités territoriales
AUE	: Association des Utilisateurs de l'Eau
BEPC	: Brevet d'études du premier cycle
CGE	: Comité de Gestion de l'Eau
COGES	: Comité de Gestion des Etablissements Scolaires ou sanitaires
COSAN	: Comité de santé
CSI	: Centre de santé intégré
ECD	: Equipe cadre départementale
EPA	: Etablissement public à caractère administratif
HCCT	: Haut conseil des collectivités territoriales
HCME	: Haut commissariat à la modernisation de l'Etat
LOSEN	: Loi d'orientation du système éducatif nigérien
MEN	: Ministère de l'Education Nationale
MSP	: Ministère de la Santé Publique
NR	: Non répondant
OMS	: Organisation mondiale de la santé
ONG	: Organisations Non Gouvernementales
OSC	: Organisations de la Société Civile
PDC	: Plan de Développement Communal
PDS	: Plan de Développement Sanitaire
PNUD	: Programme de Nations Unies pour le Développement
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
ROCARE	: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education

LISTE DES TABLEAUX

- Tableau I : Les compétences dévolues à la commune
dans onze secteurs d'activités
- Tableau II : Présentation de l'échantillon

LISTE DES GRAPHIQUES

- Graphique 1 : Ventilation des interviewés par tranche d'âge
- Graphique 2 : Ventilation des membres des comités de gestion
par niveau de formation
- Graphique 3 : Répartition des responsables administratifs
par secteur
- Graphique 4 : Niveau d'implication des populations dans la gestion



INTRODUCTION

La Coordination nationale du Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) au Niger a mené une étude de cas sur la décentralisation de la fourniture des services sociaux de base (Education, Eau, Santé) dans le cadre de la recherche conduite par la Coordination Régionale du réseau. Cette réflexion intéresse le Niger dont l'expérience en matière de décentralisation date de 2005 quand bien même l'adoption du principe date des premières heures de l'indépendance. L'objectif général de l'exercice est d'évaluer le processus de prise en charge communautaire de la fourniture des services sociaux de base qui a démarré avant la mise en œuvre de la décentralisation administrative afin d'en identifier les avantages et inconvénients.

L'équipe interdisciplinaire¹ qui a mené l'étude au Niger a sélectionné six communes² urbaines et rurales dans trois régions administratives sur les huit que compte le pays, et cela conformément au protocole défini d'un commun accord par l'ensemble des chercheurs. Les chercheurs ont mis l'accent sur les points suivants: (i) le niveau d'appropriation

1 Equipe des chercheurs du Niger est composée de Messieurs: Daouda Mamadou Marthé spécialiste en éducation, chef de l'équipe, Membres : Aliou Kouré Spécialiste en gestion des ressources en eau, Saidou Halidou spécialiste en Décentralisation et Namaka Hassane spécialiste en santé.

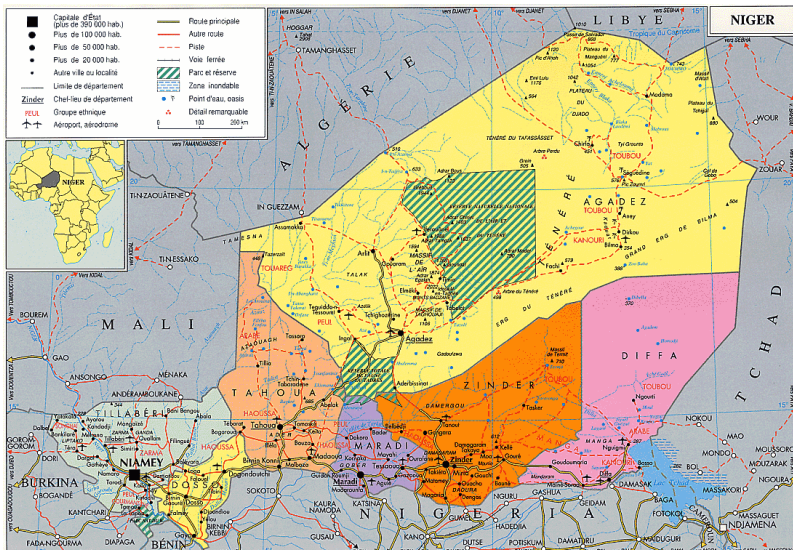
2 Il s'agit de : Tillabéry et Torodi dans la région de Tillabéry, Maradi 1 et Chadakori dans la région de Maradi, Kantché et Gouré dans la région de Zinder.

des schémas adoptés par les différentes parties prenantes au processus ; (ii) la nature des relations entre les différents acteurs centraux et locaux ; (iii) l'identification de la philosophie et les principes ayant présidé à la mise en œuvre de la décentralisation.

Le rapport présente le contexte de l'étude et les informations tirées de la revue documentaire avant d'esquisser la démarche méthodologique ayant guidé la collecte des données et les résultats. Il prend fin avec l'exposé de la conclusion générale et des recommandations formulées par l'équipe.

I- CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Le Niger est un pays sahélien dont la superficie fait 1 267 000 km² et la population est estimée à 15 millions d'habitants en 2010.



La caractéristique principale de cette population est sa jeunesse --49% de moins de 15 ans--. La densité moyenne de la population (11 hts/ km²) recouvre une disparité importante entre des régions de très faible densité de population dans l'Est et le Nord et les zones Sud et Ouest.

Au plan économique le Niger fait partie des pays les plus pauvres comme l'illustre son indice de développement humain, un des plus bas du monde, marqué par les faibles taux de couverture éducative, sanitaire et des besoins en eau potable. L'acuité de ces insuffisances est aggravée par la quasi absence d'assainissement et d'infrastructures d'évacuation des eaux usées, un facteur important de propagation des maladies.

Le contexte pour cette étude est aussi marqué par la coexistence de deux modèles politiques qui s'ignorent : le pouvoir traditionnel représenté par des chefferies plus ou moins importantes et l'Etat qui regroupe ces nombreuses entités sous un pouvoir de type républicain. Le dilemme est que le premier bénéficie de la légitimité populaire alors que le second repose sur une légalité juridique exogène et extravertie.

Sur le plan de la gouvernance administrative, le gouvernement civil de la première République et ceux mis en place par les militaires ont reposé sur un pouvoir centralisé plus ou moins déconcentré. La décentralisation n'a vraiment été pratiquée qu'à partir de 2005 suite aux exigences des mouvements rebelles. Depuis lors, le dispositif administratif comprend 8 régions, 54 départements, 4 villes comprenant 15 arrondissements urbains, et 255 communes dont 41 urbaines et 214 rurales. La région, la ville et la commune sont des entités décentralisées avec à leur tête des conseils

élus –Conseil régional, Conseil de ville et Conseil communal, respectivement— qui élisent un président de conseil parmi les conseillers.

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

La première activité menée dans le cadre de cette étude est la revue de la documentation pour faire l'état des lieux des réflexions antérieures portant sur la thématique. Les chercheurs ont exploité les textes réglementaires ainsi que les rapports d'études et évaluations ayant trait à la décentralisation en général et dans les domaines des services sociaux de base en particulier. Il s'agit de reconstituer l'évolution de la mise en place du processus au plan administratif, identifier les acteurs et leurs rôles, les motivations politiques et économiques des différentes parties prenantes ainsi que les forces et les faiblesses de la décentralisation.

Cette revue de la documentation a pour but d'analyser l'impact de l'implication des différents acteurs : Etat, Population, collectivités, Organisations de la Société Civile (OSC) et partenaires techniques et Financiers –PTF-- dans la gestion des services sociaux de base et l'accès des citoyens à ces derniers. Pour ce faire, les documents relatifs à la décentralisation de la fourniture des secteurs sociaux de base ont été analysés --textes législatifs et réglementaires, documents de politiques sectorielles en matière de santé, eau et éducation et rapports d'évaluation des projets et programmes s'y rapportant--. L'exploitation de cette documentation spécifique a été complétée par celle des références portant sur la mise en place de la décentralisation au Niger avec (i) l'inventaire des textes de lois et (ii) l'analyse

des rapports d'études et évaluations commanditées par les différents partenaires du pays.

Il ressort de l'analyse de la documentation que la décentralisation a été retenue comme principe depuis 1963 même si elle n'a été effective qu'à partir de l'installation en 2005 des organes délibérants issus des élections locales de juillet 2004. Depuis lors, la décentralisation est une réalité du paysage institutionnel au Niger et les conseils communaux, régionaux et de ville tentent, lentement mais résolument, de jouer les rôles à eux confiés par la loi. Au niveau communautaire les organes de gestion participative mis en place dans le cadre de la mise en œuvre des politiques sectorielles assument avec satisfaction les compétences qui leur sont dévolues et la confiance placée en leurs membres par les populations.

En fait, de l'indépendance³ à ce jour, le Niger a été dirigé par des régimes forts centrés autour du parti unique --1960 à avril 1974— ou de chef de l'armée --15 avril 1974 au 28 juillet 1991—. La Conférence nationale souveraine --juillet à octobre 1991— dirigée par la société civile après avoir renversé le régime militaire a ouvert la voie à la démocratie multipartite.

L'encadrement juridique actuel tire sa force de la Constitution du 9 Août 1999 qui dispose que « l'administration territoriale repose sur les principes de la décentralisation et de la déconcentration. » Cette disposition est reprise par la Constitution du 25 novembre 2010 en son article 164. L'alinéa 2 de cet article précise : « Les collectivités territoriales sont créées par une loi organique. Elles s'administrent librement par des conseils élus. » En vertu de ces obligations

3 3 août 1960

légales, l'Etat a pris des textes juridiques pour organiser le transfert de certaines de ses prérogatives aux régions, villes et communes. Dans la même lancée les départements ministériels en charge de l'éducation, de la santé et de l'hydraulique ont pris des textes réglementaires pour encadrer la participation des collectivités et communautés à la mise en œuvre des politiques de décentralisation de l'offre de ces services. Ainsi, elles interviennent dans « la construction et l'entretien des écoles primaires et maternelles et la gestion du personnel auxiliaire » ; « la construction et l'entretien courant des bâtiments et soins de santé primaire » ; et « la construction, l'aménagement et l'entretien des fontaines et puits publics ».

La loi n°2002-013 du 11 juin 2002 portant transfert de compétences aux régions, aux départements et aux communes précise les compétences dévolues spécifiquement aux communes. C'est ce texte qui a balisé le terrain pour les élections ayant abouti à l'installation des conseils. En effet, les premières élections locales ont eu lieu en février 1999 mais les résultats n'ont pas été rendus publics, le régime au pouvoir ayant réalisé que l'opposition a remporté la majorité des sièges. La loi susmentionnée énonce, secteur par secteur, les compétences transférées aux différentes collectivités territoriales dont les communes (voir tableau I suivant).

Tableau I : Les compétences dévolues à la commune dans onze secteurs d'activités

CE QUE FAIT LA COMMUNE		
N°	Domaine	Contenu
1	Equipe ment infrastructures et transports	<p>la construction et l'entretien des voiries ;</p> <p>la réalisation et la gestion de l'éclairage public ;</p> <p>la réalisation de collecteurs, d'évacuation et de traitement des eaux pluviales ;</p> <p>la construction, l'aménagement et l'entretien des collecteurs de drainages, d'égouts et de stations de traitement des eaux usées ;</p> <p>la construction, la gestion et l'entretien des marchés, abattoirs et gares routières ;</p> <p>la création et la gestion des services de transports urbains ;</p> <p>l'octroi d'autorisations relatives à l'exploitation d'un service de taxis et au stationnement sur la voirie située dans les limites de la commune ;</p> <p>l'approbation des tarifs de redevances relatives à l'exploitation de divers services de transport lorsque ces services ne dépassent pas les limites de la commune.</p>

2	Santé et Hygiène	<p>Participation à la définition et à l'élaboration des plans et programmes départementaux en matière de développement sanitaire ;</p> <p>Exécution des plans et programmes communaux en matière de développement sanitaire dans le respect des orientations départementales ;</p> <p>Gestion des centres de santé intégrée et des cases de santé ;</p> <p>Création, équipement, approvisionnement en médicaments et entretien des centres de santé intégrée et des cases de santé implantés dans la commune dans le respect des normes établies en la matière.</p>
3	Développement Social	<p>Organisation et gestion des secours et assistance sociale au profit des nécessiteux et des sinistrés ;</p> <p>Participation à l'entretien des infrastructures et des équipements des centres de promotion et de réinsertion sociale des groupes et des individus ;</p> <p>Aménagement et entretien des cimetières, création et gestion des pompes funèbres ;</p> <p>Elaboration et application de la réglementation en matière d'opérations funéraires et de transfert des restes mortels.</p>
4	Culture et Communication	<p>Participation à la définition et à l'élaboration des plans départementaux de développement en matière de communication et de culture ;</p> <p>Elaboration et mise en œuvre des plans en matière de communication et de culture dans le respect des orientations départementales ;</p> <p>Construction, gestion et entretien des complexes culturels dans le ressort du territoire communal ;</p> <p>Participation à la création et à la diffusion artistique à travers la création et la gestion d'orchestres, d'ensembles musicaux lyriques traditionnels, de corps de ballets de troupes théâtrales ;</p> <p>Réalisation d'infrastructures et aménagement d'espaces destinés à abriter les activités de création et de prestations de ces groupes ;</p> <p>Encouragement à une participation plus large des populations à la vie culturelle par la création des bibliothèques de lecture publique et par la promotion des livres ;</p> <p>Promotion des activités culturelles.</p>

5	Jeunesse et Sports	<p>Participation à la définition des programmes et projets départementaux en faveur de la jeunesse, des sports et des loisirs ;</p> <p>Définition et mise en œuvre des programmes et projets communaux en faveur de la jeunesse, des sports et des loisirs à condition qu'ils demeurent dans les axes des orientations et programmes départementaux ;</p> <p>Construction, entretien, aménagement et gestion des infrastructures socio-éducatives et sportives communales ;</p> <p>Promotion des activités et manifestations de jeunesse, des sports, des loisirs et de la solidarité nationale.</p>
6	Artisanat et Tourisme	<p>Organisation et gestion des coopératives artisanales et touristiques ;</p> <p>Participation à la création, à l'entretien des infrastructures et des équipements des centres de promotion de l'artisanat et du tourisme ;</p> <p>Elaboration et application de la réglementation en matière de micro crédits en faveur des coopératives artisanales et touristiques ;</p> <p>Participation à l'organisation d'exposition, de foires artisanales, départementales, régionales et interrégionales ;</p> <p>Recherche et octroi des bourses de formation et organisation des voyages d'études.</p>
7	Environnement et Gestion des Ressources Naturelles	<p>Préservation et protection de l'environnement ;</p> <p>Elaboration dans le respect des options du département des plans et schémas locaux d'action pour l'environnement et de gestion des ressources naturelles ;</p> <p>Appréciation et autorisation de toute installation classée dangereuse, insalubre ou incommode dans le territoire communal ;</p> <p>Constitution de comités vigilance dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse.</p>

		Construction et entretien des écoles du cycle de base et préscolaire, des centres permanents de post-alphabétisation ;
8	E d u c a t i o n et Alphabétisation	Recrutement et gestion du personnel auxiliaire ; Acquisition des manuels et fournitures ainsi que du matériel didactiques scolaire ; Promotion de la lecture publique.
9	Élevage, Agriculture, Pêches, Chasse et Hydraulique	Construction, aménagement et entretien des fontaines et puits publics ; Production et/ou distribution d'eau potable ; Soutien aux actions de développement dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche et de la chasse ; Construction, gestion et entretien des abattoirs et séchoirs dans le ressort de son territoire ; Elaboration, mise en œuvre et suivi conformément aux orientations définies par le conseil départemental ; Des plans ou schémas communaux d'action pour l'agriculture ; Des plans ou schémas communaux d'action pour l'élevage ; Des plans ou schémas communaux d'action pour la pêche ; Des plans ou schémas communaux d'action pour la chasse.
10	P l a n i f i c a t i o n Aménagement du Territoire et Urbanisme	Participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans départementaux de développement d'aménagement et d'urbanisme ; Elaboration dans le cadre de son ressort territorial ; De plan directeur d'urbanisme ; De schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
11	D é v e l o p p e m e n t Economique	Soutien au développement local.

A la lumière de la réglementation élaborée par les pouvoirs publics et de la prudence affichée par les différents gouvernements, d'une part, et de la forte demande des communautés pour la mise en place d'une administration de proximité, de l'autre, plusieurs partenaires techniques et financiers de l'Etat – PNUD, coopérations allemande et belge, Banque mondiale – ont conduit des projets expérimentaux de décentralisation sur des espaces plus ou moins grands. Les évaluations et réflexions menées autour de ces interventions ont fourni aux institutions de l'Etat en charge du dossier des informations d'aide à la prise de décisions sur différents aspects de la décentralisation.

Une étude de la coopération allemande a traité de la viabilité financière des communes, de leurs responsabilités en matière d'infrastructures et de leur responsabilisation en termes de programmation et de maîtrise d'ouvrage. L'étude propose une analyse de l'environnement institutionnel des communes en lien avec la déconcentration et des capacités des structures étatiques à accompagner les communes ainsi que des instruments à cet effet. Le même document donne une estimation détaillée des charges financières induites par le transfert des compétences prévu par la loi mais aussi des perspectives budgétaires moyennant la disponibilité des ressources humaines nécessaires pour la planification des actions et la maîtrise d'ouvrage.

Au plan sectoriel la santé a été la première à adopter le système de la gestion participative des structures communautaires. En effet, depuis 1985, le Niger a mis en place la stratégie de soins de santé primaires basée sur le «scénario de développement sanitaire en trois phases» initié par l'OMS. C'est ainsi que le ministère de la santé publique (MSP) a articulé son dispositif d'intervention sur

le découpage administratif et mis en place à chaque niveau de la pyramide sanitaire des structures de participation communautaire comme les comités de santé (COSAN) et les comités de gestion des établissements sanitaires (COGES). Les documents de politique sanitaire élaboré depuis lors ont progressivement intégré la décentralisation du financement de la santé en répartissant les charges entre les différents acteurs à savoir : l'Etat --au moins 10% du budget général--, les collectivités --8% de leur budget--, les populations, les PTF, les établissements publics à caractère administratif (EPA) et les particuliers.

L'évaluation du programme décennal de développement sanitaire (PDS) a relevé les principaux problèmes des structures de gestion communautaire des services sociaux de base. Le premier est d'ordre conceptuel en ce sens que la participation communautaire est perçue par les cadres sous un angle réducteur. Ces derniers ne retiennent du concept que les aspects comptables liés au recouvrement des coûts et à la gestion de quelques matériels. La limitation des rôles des acteurs locaux fait que les administrations n'accordent pas beaucoup d'importance à leur choix encore moins à leur formation. En conséquence, plus d'un comité de gestion n'arrive pas, faute de qualification, à assumer toutes les compétences à lui assignées par les textes, notamment la reddition des comptes.

Dans le domaine de l'éducation c'est la loi 98-12 du 1^{er} juin 1998 portant orientation du système éducatif nigérien (LOSEN) qui a institué le principe de la gestion décentralisée des établissements scolaires. La réforme ainsi adoptée a pour but d'améliorer la participation des différents acteurs à la base dans la gestion de l'école en général, et de son

patrimoine en particulier. C'est dans ce cadre que les comités de gestion des établissements scolaires (COGES) ont été créés comme structures de prise en charge communautaire et démocratique de l'école. Très vite, les COGES ont été appropriés par la population qui les considère comme sa propre organisation malgré leur origine administrative. Les réflexions menées sur cette expérience indiquent que depuis leur mise en place, la qualité des apprentissages a augmenté et l'environnement éducatif s'est amélioré en raison notamment de l'intérêt dont font montre les parents d'élèves et autres leaders locaux. L'accompagnement des PTF et de la société civile permet aux COGES d'élaborer des plans d'actions qui ont pour effets d'améliorer l'environnement social de l'école. Il faut souligner, cependant, que le manque de formation des membres des COGES constitue un handicap à leur plein épanouissement.

Les structures communautaires de gestion de l'eau sont les moins nombreuses malgré l'existence d'un cadre juridique et institutionnel cohérent.

Le peu d'importance accordé aux comités a aussi comme conséquence l'insuffisante prise en compte des aspects sociologiques dans leur installation. Ceci fait que la composition des structures est très souvent pas représentative des différentes catégories sociales. Les jeunes et les femmes sont peu ou pas présents. Aussi, pour des avantages qu'ils perçoivent, les groupes sociologiquement actifs s'accaparent toutes les structures avec des cumuls de responsabilité qui sont loin de favoriser l'efficacité. Le troisième problème est le principe du bénévolat institué en règle, notamment en milieu rural alors que les exigences de la lutte pour la survie dans un contexte de précarité permanente entament sérieusement

la volonté des individus à faire don de leur temps. Il y a enfin la question de la supervision par les services techniques qui ne trouvent pas assez de motivation à cela quand bien la tâche fait partie de leur cahier de charges. L'autre bras de la défaillance du contrôle est la résistance sociologique qui empêche aux commissaires aux comptes de réaliser cette activité. Selon les estimations faites dans le cadre de l'évaluation du PDS, à peine 17% des comités de santé assurent ce contrôle.

En guise de résumé on peut retenir de cette revue documentaire que l'Etat du Niger a opté pour une décentralisation intégrale au plan administratif et progressive en matière de fourniture des services sociaux de base. La communalisation est effective depuis l'installation des conseils démocratiquement élus suite aux élections locales de juillet 2004, quand bien même le cadre juridique reste à parfaire. La décentralisation des secteurs de l'eau, de la santé et de l'Education est limitée par la timidité du processus dans le domaine des finances.

III. MÉTHODES DE RECHERCHE

En adéquation avec les conclusions de l'atelier de lancement de l'étude, l'équipe du Niger a procédé à l'adaptation du cadre méthodologique et statué sur le choix des outils de collecte des données –questionnaires, guides d'entretien, grille d'observation et de lecture-- et l'organisation de la collecte elle-même –élaboration des instruments et leur validation, formation des six enquêteurs et exécution du travail--. La première activité de collecte des données a été l'exploitation de la documentation. Elle a été suivie de l'enquête terrain en deux étapes : une visite des sites

pour le recueil des premiers éléments en juin 2009 et une seconde en septembre et octobre de la même année pour la restitution/validation et quête de compléments d'information pour combler les vides mis en relief par l'exploitation des premières données.

Le choix des sites a reposé sur les critères de sélection définis à l'atelier de lancement à savoir la typologie des communes, la répartition géographique, la proximité à une frontière internationale, le partage de ressources avec une autre commune. C'est ainsi que six communes --3 rurales et 3 urbaines-- réparties dans trois régions administratives du pays ont été choisies (voir tableau suivant).

Tableau II : Présentation de l'échantillon

Régions	Maradi	Tillabéri	Zinder	Total
Communes rurales	Shadakori	Torodi	Kance	3
Communes urbaines	Maradi 1	Tillabéri	Gouré	3
Total	2	2	2	6

Torodi et Kance sont respectivement proches des frontières du Burkina Faso et du Nigeria tandis que Shadakori et Kance utilisent les services de quelques agents en commun pour minimiser les coûts. Gouré est à cheval sur deux zones climatiques.

Après dix jours de terrain, les enquêteurs ont ramené 252 fiches remplies qui ont fait l'objet de traitement par un statisticien selon le masque de saisie élaboré à cet effet. L'équipe des chercheurs a procédé par la suite à

l'analyse des résultats selon les différents axes de l'étude. La restitution a été assurée par les chercheurs eux-mêmes avec l'appui d'un des chercheurs principaux.

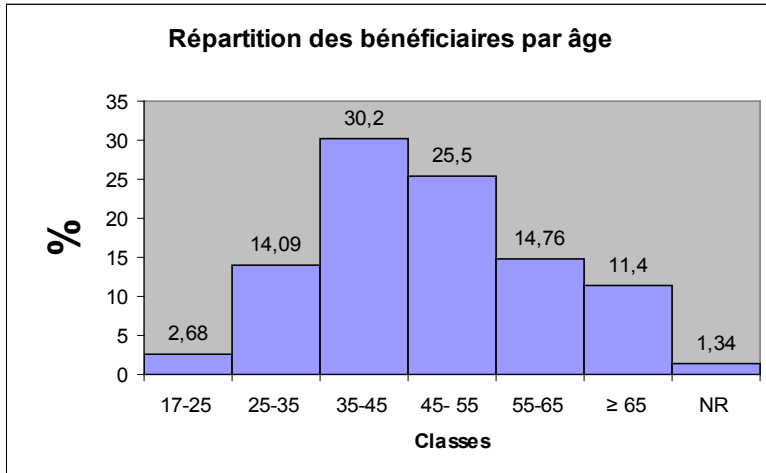
IV. PRÉSENTATION ET DISCUSSIONS DES DONNÉES

Dans cette partie nous présentons les données collectées lors de l'enquête terrain, celles issues de la revue documentaire étant déjà présentées dans le chapitre concerné.

IV.1. Caractéristiques des interlocuteurs

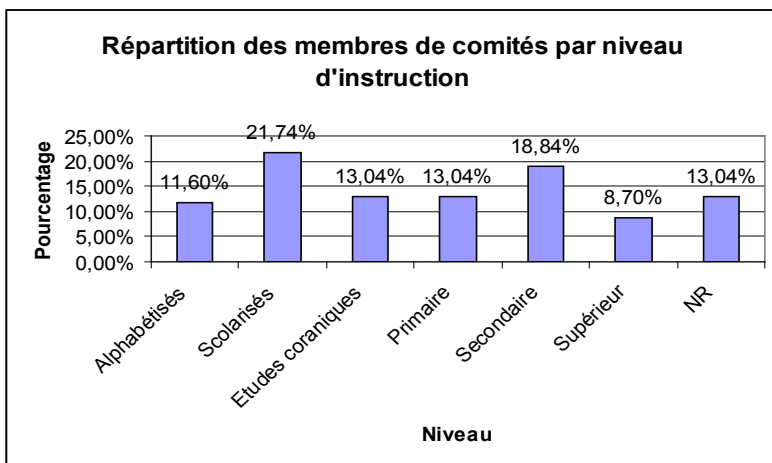
La collecte des données dans les six communes retenues a intéressé 149 bénéficiaires dont 37 femmes, 69 membres des comités de gestion au niveau communautaire, 26 responsables administratifs en charge des trois secteurs et six responsables communaux –3 maires et 3 secrétaires généraux de mairie--. Ces derniers sont âgés de 45 à 60 ans et leurs niveaux d'éducation vont de la fin du premier cycle du secondaire (BEPC) à celle du second cycle (Baccalauréat du secondaire).

L'âge moyen des bénéficiaires interrogés est de 47 ans et majoritairement éduqués –91 soit 61,07% sont scolarisés ou formés à travers les programmes d'alphabétisation alors que 27 (18,12%) autres ont fréquenté l'école coranique--. Ils sont 27 à n'avoir pas fréquenté une structure éducative. Le graphique 1 ci-dessous présente leur répartition par tranche d'âge.



Graphique 1 : Ventilation des interviewés par tranche d'âge

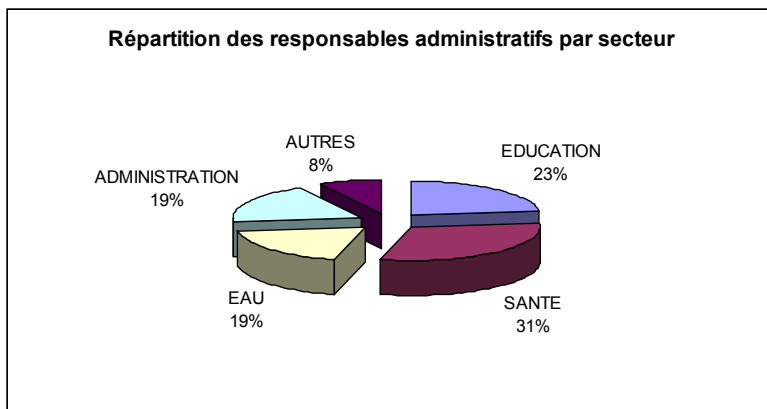
Les 69 membres des comités de gestion ont en moyenne 45 ans. Leur distribution par poste de responsabilité au sein des structures donne 30 présidents, 7 vice-présidents, 14 secrétaires généraux et 8 trésoriers. Les postes occupés par 10 n'ont pas été indiqués. Il est intéressant de noter qu'environ 87% de ces derniers ont bénéficié d'une formation.



Graphique 2 : Répartition des membres des comités de gestion selon les niveaux de formation

Les comités de gestion ont été mis en place entre 1991 et 2009 selon les secteurs avec un pic dans la première moitié des années 2000 : 10 en 2004, 14 en 2005. Leur taille varie de deux à dix-huit membres, essentiellement des hommes.

Les vingt six responsables administratifs sont âgés de 25 à 65 ans. Le graphique 3 ci-dessous donne leur répartition par secteurs d'activités.



Graphique 3 : Répartition des responsables administratifs par secteur

IV.2. Données sur la décentralisation au Niger

Plusieurs motivations ont amené l'Etat nigérien à adopter la décentralisation en général et celle des services sociaux en particulier. Il y a d'abord une certaine volonté politique exprimée à travers l'inscription du principe de la décentralisation dans la première Constitution du pays promulguée en 1960 qui en son article 68 parle de la création de collectivités territoriales. Pour traduire cela en acte, le Gouvernement a fait voter la loi 61-50 du 31 décembre 1961 portant érection des anciennes entités administratives en circonscriptions territoriales. La loi 64-023 du 17 juillet 1964 modifiant la loi 61-50 a jeté les bases de la première réforme administrative instituant la décentralisation en République du Niger. Ainsi, l'Arrondissement et la Commune sont devenus des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le Coup d'Etat Militaire d'avril 1974 a mis le processus en veilleuse jusqu'au début des années 1990 lorsqu'à la faveur de la Conférence Nationale Souveraine les communautés ont commencé à réclamer leur implication dans le choix des responsables de l'administration de proximité, doléances qui furent prises en compte dans les Constitutions de 1992, 1993 et 1999. Cependant, malgré l'adoption de plusieurs lois sur la décentralisation, il a fallu 2005 pour voir les premiers exécutifs démocratiquement élus légiférer. Dans l'entre temps plusieurs schémas ont été esquissés et les textes révisés en conséquence.

La présentation des informations à même de permettre de répondre aux questions de recherche va commencer avec celles relatives aux questions spécifiques. La réponse à la question centrale se retrouvera dans la conclusion.

Que peut-on dire du degré d'effectivité des politiques de décentralisation du point de vue des acteurs et du jeu local ?

Nous venons de voir qu'il y a eu plusieurs textes législatifs et réglementaires pris de 1961 à 2003. Mais malgré l'importante activité administrative, les choses ont peu bougé en raison des réticences de plusieurs acteurs dont certains responsables politiques. Nonobstant cette hésitation, on peut dire que du point de vue des acteurs politiques la décentralisation est effective au Niger car les textes devant encadrer sa mise en œuvre sont pris. L'Etat accompagne les communes en mettant à leur disposition les agents des services techniques déconcentrés (éducation, santé, hydraulique notamment) et effectue le contrôle de légalité dans la gestion de ces collectivités. La création de l'agence nationale de financement des collectivités territoriales

(ANFICT) participe de la volonté de mieux organiser l'accompagnement financier de l'Etat et des partenaires techniques et financiers aux collectivités territoriales afin de leur permettre de faire face aux responsabilités que leur confère la loi.

Elle est également une réalité du côté de la population au regard des réclamations formulées par les communautés et l'engouement dont elles ont fait montre à l'occasion des élections municipales de février 1999 et juillet 2004. Les 265 conseils municipaux installés en 2005 ont travaillé jusqu'à la fin de leur mandat et la ferveur des acteurs communaux n'a pas faibli lors des élections de fin 2010. De par les dispositions de la loi N°2002-12 du 11 juin 2002, les communes assurent la gestion des centres de santé intégrés et des cases de santé. Certains conseils municipaux entretiennent avec les comités de gestion de la santé des relations de partenariat et d'appui technique et matériel comme la mise à disposition des CSI de personnels auxiliaires.

L'écrasante majorité des personnes interviewées, toutes catégories confondues, estime que la décentralisation des services sociaux de base est effective. Les arguments qu'ils et elles présentent sont l'adoption de plusieurs textes réglementaires portant transfert de certaines prérogatives aux communes et la mise en place des organes communautaires de gestion de la fourniture des services sociaux de base. En effet, il existe des COSAN et COGES dans toutes les structures de santé, des COGES dans toutes les écoles et des comités de gestion des points d'eau. Les conseils municipaux se réunissent régulièrement avec une implication de tous les acteurs et les sessions sont publiques conformément à leur règlement intérieur. Presque toutes les

communes du Niger disposent d'un plan de développement communal (PDC) qui permet une programmation des actions de développement

Quels sont les niveaux de transferts et d'exercice des compétences ?

En vertu des textes de loi statuant sur les compétences et ressources des communes, l'Etat a tant bien que mal donné les moyens de leur fonctionnement aux communes. Cet appui a très souvent été complété par les ressources mobilisées à travers la coopération décentralisée. Une question liée à celle du transfert porte sur le niveau d'exercice des compétences transférées par les conseils communaux. Il est clairement ressorti que les communes ont essayé de s'acquitter de leurs obligations dans tous les secteurs. Les efforts de mobilisation de ressources et la mise en place de plusieurs infrastructures en sont la preuve. Les exécutifs dont la performance n'a pas été jugée satisfaite ont été démis par les membres des conseils, souvent sous la pression de la population. Il faut dire, cependant, que dans certains cas la contestation est motivée par des considérations partisans.

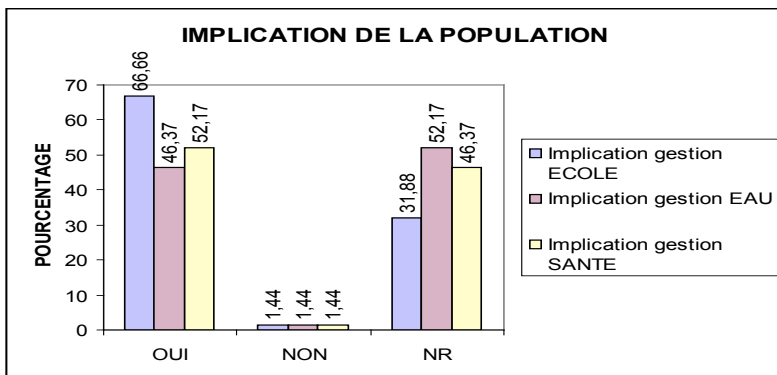
Un autre son de cloche nous est venu de certaines équipes cadres départementales (ECD) qui reprochent aux municipalités de ne pas bien collaborer dans la mise en œuvre de la décentralisation ou alors de faire montre de peu d'engagement dans l'identification, l'exécution et le suivi des activités de santé. En effet, les communes sont censées contribuer à la prise en charge des dépenses de santé à hauteur de 8% de leur budget. Mais concrètement cela n'est pas toujours le cas, car plus d'une formation sanitaire rencontre des problèmes de recouvrement de la contrepartie

communale. L'analyse des budgets des trois communes qui ont eu à décliner leur programmation, sur les six enquêtées, montre qu'aucun conseil n'a prévu un million de francs pour la santé des populations qu'il administre et pire, les montants inscrits ne sont pas libérés. Une des trois communes a un taux de réalisation de 0%.

A leur décharge on peut invoquer leur propre difficulté budgétaire et le fait que le Gouvernement central doit aux formations sanitaires plusieurs milliards de francs au titre des frais de recouvrement des coûts. Il en est de même de l'appui financier de l'Etat aux communes. En dépit des inscriptions budgétaires en 2005, 2006 et 2008, le trésor national n'a mis aucun franc à la disposition de ces dernières.

L'enquête fait ressortir que les Comités de Gestion des Etablissements Scolaires (COGES) sont de loin les plus représentés au sein des six (6) Communes enquêtées. Viennent ceux de la Santé suivis des Comités de Gestion des points d'Eau (CGE). Ces derniers sont rares voire inexistants dans certaines Communes du fait de l'existence de structures privées de gestion de l'eau. Néanmoins, les populations sont majoritairement satisfaites de ces organes avec 62% des personnes interrogées qui soutiennent que les comités jouent pleinement leur rôle de gestion et servent aussi de cadres d'information sur le fonctionnement des infrastructures et l'évolution des politiques en la matière.

Les populations pour leur part ont bien soutenu leurs réclamations à travers leur pleine implication dans la gestion des services sociaux de base comme l'illustre bien le graphique 4 suivant.



Graphique 4 : Niveau d'implication des populations dans la gestion

Le fort pourcentage de non répondants (NR) est dû au fait que certains enquêtés ont préféré ne pas répondre au domaine qui n'est pas le leur.

Y-a-t-il synergie d'action entre les structures communautaires de mise en œuvre des politiques sectorielles ?

Une des préoccupations au centre de cette étude étant de savoir si la décentralisation de la fourniture des services sociaux de base a permis l'amélioration de la qualité des prestations dont bénéficient les citoyens, les chercheurs ont tenu à mesurer le degré de synergie d'actions non seulement entre les communes, mais aussi entre les différents comités sectoriels. Le fond de la pensée est de savoir si les ressources sont mieux utilisées ou pas.

Ce souci est bien ressorti à travers les cas de partage des coûts entre plusieurs communes --l'intercommunalité-- de la

région de Zinder. Ainsi, les communes rurales de Kantché, Icharnawa, Garagoumsa et Droum exploitent en commun les ressources naturelles de la forêt classée de Takéïta et certaines --Kantché, Icharnawa et Daoutché-- emploient en commun deux agents techniques et se cotisent pour payer les salaires. Il en est de même entre les communes de Gouré et Guidiguir, d'un côté, Chadakori et Saye Sabuwa de l'autre. Il a été relevé des cas de conjugaisons d'efforts et de partage d'expériences entre les comités de gestion pour une participation physique des populations dans les actions d'intérêt commun.

La décentralisation favorise-t-elle l'émergence du leadership féminin ?

Les poids de la religion et de la tradition sur la participation des femmes au développement ont amené les pouvoirs publics à prendre en charge la question genre depuis très longtemps. Cela a été traduit par la prise de plusieurs mesures visant l'amélioration du cadre de vie de la femme et sa participation à la vie politique. Suite aux réclamations des femmes pour leur meilleure représentation à la Conférence nationale souveraine, le législateur a institué (i) une journée de la femme en dehors de la journée internationale et (ii) un quota de 25% pour leur représentation dans les instances de prise de décisions et de 10% pour les postes électifs. En vertu de cette disposition, dans les six communes sites de cette étude, les femmes jouent pleinement leur rôle en tant qu'actrices et bénéficiaires de la gestion des services sociaux de base. Même si nous n'avons pas noté de femme présidente de conseil municipal, plusieurs d'entre elles dirigent des commissions spécialisées notamment celles du domaine social et des finances.

La politique de décentralisation a permis l'émergence de changements allant de la prise de conscience quant à la nécessité d'améliorer les conditions de travail mais aussi la disponibilité des produits, en passant par l'apport de solutions rapides et locales aux problèmes des établissements scolaires, des CSI et des points d'eau. Les initiatives des élus et leaders d'opinion ont également favorisé la mobilisation d'importants concours financiers pour la réalisation de plusieurs infrastructures (écoles, centres de santé intégrés et points d'eau) avec pour conséquence une plus importante desserte des villages. Les conditionnalités liées à certains de ces appuis ont favorisé la participation des femmes et de ce fait le développement des leaders féminins.

CONCLUSION

La décentralisation est devenue une réalité au Niger depuis les élections locales du 24 juillet 2004 qui ont conduit à l'élection de 3747 conseillers municipaux répartis dans 265 communes urbaines et rurales installées. La décentralisation au Niger est d'abord une volonté politique exprimée depuis les indépendances. Elle vise à transférer une partie des prérogatives de l'Etat aux organes décentralisés dans un contexte multipartiste, même si c'est seulement 46 ans plus tard que les premiers conseils municipaux démocratiquement élus du Niger indépendant ont été installés, la décentralisation a été une volonté mainte fois exprimée par le pouvoir public depuis l'indépendance du pays en 1960. La loi (Loi 2002- 012) sur la libre administration des collectivités territoriales en ses articles 100 et 171 accorde une grande importance à l'établissement d'un compte administratif par les communes dans le cadre de l'exécution de leur budget respectif.

Les politiques de décentralisation de la fourniture des services sociaux de base ont favorisé la mise en place des organes communautaires de gestion --COSAN et COGES dans toutes les structures de santé, COGES dans le domaine de l'éducation et comités de gestion des points d'eau— et l'émergence de leaders locaux, notamment parmi les femmes ainsi que le développement de synergie entre les différents organes communautaires. Mais il faut dire que l'insuffisance du transfert des compétences dans le domaine des ressources humaines et financières constitue un sérieux handicap pour le plein essor de la décentralisation.

Recommandations

Cette étude a mis en évidence un certain nombre de difficultés qui freinent l'élan de la décentralisation et dont la persistance peut conduire à la démotivation des acteurs. Pour aider à lever ces obstacles, l'équipe formule les recommandations ci-après :

Dans le domaine de la décentralisation

1. Organiser le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et accélérer la déconcentration des ministères techniques pour faciliter aux entités décentralisées l'accès à leurs compétences ;
2. Renforcer les capacités d'intervention et de gestion des collectivités territoriales par un meilleur accompagnement technique et financier de l'Etat et l'aménagement des dispositions réglementaires pour leur faciliter la mobilisation des ressources financières;
3. Améliorer l'allocation des ressources budgétaires aux communes pour une meilleure prise en charge des services sociaux de base.

Dans le secteur de l'eau

1. Prendre des mesures pour mieux réglementer la fonction productive des différents prélèvements d'eau selon les types de bénéfices y associés.
2. affiner l'élaboration des stratégies pour améliorer la coordination des programmes de développement et de gestion des infrastructures au niveau national et déterminer les moyens de réaliser les mutations nécessaires à travers certains axes tels que les investissements sociaux (hydraulique villageoise, santé éducation).

Dans le secteur de l'Education

1. Impliquer la population lors de l'élaboration des curricula pour prendre en compte leur préoccupation ;
2. Former les membres des comités de gestion pour leur permettre de bien s'acquitter des tâches de gestion des infrastructures sociales de base ;
3. Trouver un mécanisme de motivation des différents membres des comités de gestion des infrastructures sociales de base à la hauteur des services attendus;
4. Créer les conditions d'une démocratisation réelle du processus de mise en place des différents comités de gestion.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Banque Mondiale (2010). « L'avenir des questions de population au Niger. » Document non publié
- Chékou Maïna, Ali Ramadan (2003). « Rapport d'étude pour l'évaluation et la généralisation des comités de gestion des établissements scolaires. » Document de travail non publié.
- HCCT (2009). « Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation. » Rapport non publié.
- HCME (Septembre 2006). « Etude sur le foncier et la décentralisation : problématique du domaine des collectivités territoriales. Rapport final. » Document non publié.
- HCME (Octobre 2006). « Etude sur l'opérationnalisation des transferts de compétences. » Document non publié.
- Malam Moussa, Laouali (2001). « Le bilan des expériences d'éducation non formelle au Niger. » Rapport d'étude non publié.
- Mamadou Marthé, D., Kouré, A., Halidou, S. et Hassan, N. (2010). « Décentralisation des services sociaux de base : Apprendre des expériences locales et intersectorielles --Eau, éducation et santé--. Etude de cas du Niger. » Rapport non publié.
- MSP (2005). « Le Plan de Développement Sanitaire (PDS) 2005 – 2010 »
- MSP (octobre 2008). « L'évaluation interne à mi parcours du PDS 2005-2010. »
- NOMAOU, Abdoulaye et SEIBOU, Bassirou (2008). « Rapport d'évaluation finale du projet d'alphabétisation en appui à la gestion décentralisée de l'école. » Document non publié
- Partenariat National de l'Eau du Niger (PNE-Niger, 2006). « Etat des lieux de la Gouvernance de l'Eau au Niger. » Document non publié.

ANNEXE 6

ETUDE DE CAS DU SÉNÉGAL **(Par Dr Laouali Malam Moussa)**

Auteur de l'étude de cas :

Touré, Cheikhou (sous la supervision de)



SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	328
ABSTRACT.....	329
SIGLES ET ABBREVIATIONS.....	330
INTRODUCTION.....	331
I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE.....	332
II. REVUE DE LA LITTÉRATURE.....	333
II.1. Généralités sur la décentralisation.....	333
II.2. La décentralisation au Sénégal.....	334
II. APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES.....	340
III. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS.....	342
III.1. Quelques limites de la Décentralisation.....	342
III.2. La décentralisation dans le secteur de la santé.....	344
III.3. La décentralisation dans le secteur de l'eau.....	347
III.4. La décentralisation dans le secteur de l'éducation.....	348
CONCLUSION.....	350
Recommandations.....	352
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	354

RÉSUMÉ

Dans le cadre de ses efforts tendant à fournir aux gouvernements des informations scientifiquement générées pour les aider à prendre des décisions éclairées, le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education a initié six études de cas dont celle qui fait l'objet du présent rapport afin de réunir les matériaux pouvant soutenir une réflexion avisée sur le sujet.

La littérature indique que la France distingue la décentralisation territoriale de la décentralisation technique. Les enjeux de la décentralisation se situent au niveau du rapprochement entre les centres de décision et les administrés, d'une part, et son corollaire qu'est l'augmentation de la pertinence des actes désormais fondés sur une meilleure connaissance du terrain. Au-delà de cet aspect, des auteurs comme Hauriou soutiennent que l'intérêt de la décentralisation est politique en ce sens qu'elle consacre le droit à la liberté. La revue documentaire a également couvert les textes législatifs et réglementaires encadrant la décentralisation tant dans leur envergure que dans leur évolution. Il en est ressorti une image de la décentralisation mettant en perspective les forces et les faiblesses du processus.

Forts de cette radiographie de la réalité, les chercheurs ont élaboré leur stratégie d'approche du terrain en vue de la collecte des données –affinement des techniques et outils, échantillonnage des sites et des acteurs--. L'innovation a consisté au recours à des personnes ressources expertes dans les quatre domaines pour combler les gaps de données occasionnés par les difficultés rencontrées par l'équipe sur le terrain.

L'État sénégalais, reste encore « maître du jeu » de la décentralisation car les textes juridiques y afférents la limitent à une forme de démocratie représentative au service des partis politiques au détriment des populations. En effet, l'obligation pour tout candidat d'être investi par un parti politique fait que les conseils locaux échappent au contrôle des populations comme pour confirmer l'adage qui dit que « pour partager le festin des lions, il faut être des leurs ».

Le profil de l'élu local n'est pas bien défini dans le code des collectivités locales. Aussi, le personnel politique local souffre-t-il considérablement d'un manque notoire de maîtrise des textes de loi sur la décentralisation. Le transfert des compétences ne concerne pas tous les secteurs et il n'est pas encore total. Néanmoins, les exécutifs élus des collectivités arrivent assumer leurs compétences légales à l'occasion des délibérations réglementaires avec l'aide de la coopération décentralisée.

ABSTRACT

In its efforts aimed at providing research evidence to support decision making, ERNWACA initiated six case studies to gather first hand material for the analysis of the effects of decentralization policies on the people, particularly the poorest. The present report accounts for the results of the exercise in Senegal.

Literature review suggests that France distinguishes territorial decentralization from technical decentralization. The stake of decentralization policy lies in nearing decision-making spheres to the citizens, on one hand, and the gains in pertinence of the decisions thus based on a better knowledge of field realities. Beyond this aspect, authors like Hauriou contend that the interest of decentralization is political as it comforts the right of people to be free. The review covered also legal acts orienting decentralization both in their evolution and width. It gave an image of the process putting its strengths and weaknesses in perspective.

Researchers developed their data collection strategy –fine tuning of techniques and tools, sampling of sites and informants-- on the basis of this X-ray of the reality. The innovation consisted of calling on expert resource persons to fill in the gaps of the field data that resulted from a series of difficulties encountered by the research team in terms of access to the communities or getting the cooperation of key actors.

The analysis of the different sets of data shows that the Senegalese central Government is still in control as the bylaws it designed limit decentralization to a mere representative democracy in the hands of political parties, the only bodies entitled to back candidates for municipal elections, therefore given control power over local governments to the demise of community members. This confirms the local saying stating that “to share the lions feast, you should be one of them.”

Other main conclusions concern the poor definition of the status of local government members who suffer from their ignorance of decentralization laws. The transfer of competencies is partial and doesn't concern all sectors. Nevertheless, local elected executives assume their legal duties with the help of external partners supporting decentralization.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APE	: Association des parents d'élèves
ARD	: Agence régionale de développement
BCI	: Budget Consolidé d'investissement
ERNWACA	: Educational research network for West and Central Africa
FECL	: Fonds d'équipement des collectivités locales
FMI	: Fonds Monétaire International
IDEN	: Inspections départementales de l'éducation nationale
OCB	: Organisation communautaire de base
OSC	: Organisations de la société civile
ONG	: Organisation non gouvernementale
PDDE	: Plans départementaux de développement de l'éducation
PDEF	: Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PDIS	: Programme de développement des infrastructures sanitaires
PRDE	: Plans régionaux de développement de l'éducation
PNDL	: Programme National de Développement Local
ROCARE	: Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education
SPEPA	: Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement

INTRODUCTION

Poursuivant ses réflexions sur l'impact du transfert de certaines compétences en matière de gestion des services sociaux de base aux communautés, le Réseau Ouest et Centre Africain de Recherche en Education (ROCARE) a organisé une « *recherche transnationale sur la décentralisation des services sociaux de base : eau, éducation et santé* » dans six pays dont le Sénégal. Le but de cette étude est d'offrir « aux décideurs politiques des résultats utilisables tout en veillant à ce que le processus respecte les normes scientifiques de qualité ».

En amont de la présente recherche, le ROCARE a réalisé deux études pilotes au Ghana et au Mali une revue de la littérature sur la thématique. Dans un pays comme le Sénégal où la décentralisation a cours depuis 155 ans, la problématique de cette étude porte sur l'effectivité de la décentralisation. En effet, l'adhésion des citoyens, les conflits d'intérêt entre groupes sociaux et le faible niveau des ressources allouées font de la décentralisation un enjeu.

Conformément aux but et objectifs de l'étude, et aux indications générales données par les chercheurs principaux, l'équipe du Sénégal a procédé à la revue de la documentation sur la décentralisation et les politiques sectorielles puis a mené une enquête auprès de toutes les parties prenantes.

Le présent rapport porte sur le travail mené par l'équipe sénégalaise et les résultats de son investigation.

I. CONTEXTE DE L'ÉTUDE

Le Sénégal est un pays Ouest africain ayant une superficie de 196 722 km² et une population de 11 millions d'habitants. Selon les données du recensement général de la population de 2002, cette population accuse une croissance moyenne de 2,8% par an. Au plan économique, le pays est classé parmi les plus pauvres avec près de 50% des ménages qui vivent en dessous du seuil de pauvreté¹. L'économie est dominée par le secteur des services, notamment le transport et les télécommunications.



Figure 1 : Carte administrative du Sénégal (2007)

¹ Document de Stratégies de Réduction de la Pauvreté/DSRPPII

La carte administrative du pays indique qu'il est subdivisé en quatorze régions, elles-mêmes scindées en communes, communes d'arrondissement et/ou communautés rurales. Il faut souligner que quand bien même la période postcoloniale a été marquée par le système de parti unique, le Sénégal a connu la gestion décentralisée des centres urbains depuis le début des années 1870 avec la création des communes de plein exercice de St Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1878 et Dakar en 1887. Actuellement, on y dénombre 534 collectivités territoriales --14 régions, 104 communes, 46 communes d'arrondissement dans les régions de Dakar et de Thiès et 370 communautés rurales--. Les compétences transférées aux collectivités territoriales ont été progressivement renforcées.

II. REVUE DE LA LITTÉRATURE

II.1. Généralités sur la décentralisation

La littérature signale que la tradition administrative française distingue la décentralisation territoriale qui repose sur des critères géographiques --une portion du territoire avec des limites géographiques précises-- de la décentralisation technique qui consiste à effectuer le transfert d'attributions du pouvoir central à des personnes administratives spécialisées chargées de gérer un service particulier. Les motivations de cette dernière ne sont pas liées à un territoire spécifique.

La définition de la décentralisation administrative suggère que cette dernière est mise en œuvre dès lors que la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur les affaires locales. Les enjeux de la décentralisation se situent à ce niveau en ce sens qu'un de ses objectifs est de rapprocher les centres

de décision des administrés dans le but d'augmenter la pertinence des actes fondés sur une meilleure connaissance du terrain. Au-delà de cette question de proximité, l'intérêt de la décentralisation se trouve dans les opportunités qu'elle offre aux membres des communautés de renforcer leurs expériences démocratiques. Dans ses nombreux écrits sur la gouvernance, Hauriou² soutient que : « *les raisons de la décentralisation ne sont point d'ordre administratif, mais bien d'ordre constitutionnel,* » car les pays ont besoin de liberté politique. Sur le simple point de vue administratif, poursuit-il, la centralisation est plus impartiale, plus intègre et plus économe que la décentralisation.

II.2. La décentralisation au Sénégal.

Au Sénégal, le processus de la réforme administrative a connu un long épilogue caractérisé par deux phases successives pendant la période postindépendance. La première --1960 à 1972-- constitue une étape expérimentale de la décentralisation. Les faits marquants ont été l'adoption du code de l'administration communale en 1966 et celle de la Loi 72 – 64 du 22 juillet 1972 qui a assoupli le système édicté dans le code et ouvert la voie à la décentralisation en milieu rural. La deuxième a été marquée par les élections municipales et rurales de 1990 et l'élargissement des compétences des élus locaux et des maires. C'est ainsi que la commune sénégalaise est dotée d'un statut de droit commun avec à sa tête un maire qui devient l'organe exécutif.

Au plan politique, elle aboutit à la mise en place d'organes locaux délibérants qui ont la faculté d'élire leurs exécutifs parmi leurs membres. Ces derniers assument le rôle

2 **Maurice Hauriou**, (1856 - 1929). Juriste et sociologue français, il fut professeur d'histoire du droit à Toulouse.

administratif avec une autonomie de gestion en certaines matières, notamment sur le plan budgétaire et financier, pour générer les ressources nécessaires pour accompagner le transfert de compétences. Pour responsabiliser davantage les présidents des conseils ruraux dans l'optique d'une décentralisation, les compétences d'ordonnateurs du budget jusqu'alors du ressort du Sous-préfet leur ont été transférées:

1. Gestion et utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national ;
2. Environnement et gestion des ressources naturelles ;
3. Santé, Population et action sociale;
4. Jeunesse, Sports et loisirs
5. Culture ;
6. Éducation, Alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle ;
7. Planification ;
8. Aménagement du territoire ;
9. Urbanisme et habitat

L'évolution enregistrée en 2000 a porté sur la réforme du fonds d'équipement des collectivités locales (FECL), la décentralisation de l'exécution des ressources internes du Budget Consolidé d'investissement (BCI), la restructuration des Agences Régionales de Développement (ARD), l'augmentation substantielle des indemnités des exécutifs locaux, l'harmonisation de l'intervention des partenaires à travers un programme fédérateur (le Programme National de Développement Local –PNDL--), l'amorce de la réflexion sur la provincialisation.

Malgré ces avancées, on relève plusieurs contraintes dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Celles-ci sont relatives au cadre juridique, institutionnel et organisationnel, d'une part, et à la faiblesse des ressources humaines et financières des collectivités locales, d'autre part. Les conclusions des quelques évaluations sectorielles n'ont pas permis de trouver les voies et moyens de faire face à ces difficultés. C'est à cet effet que le Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales a organisé en 2007, en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur, les premières Assises de la Décentralisation. Il ressort de ces échanges que l'analyse du parcours de la Décentralisation au Sénégal, à la lumière de la synergie des acteurs, du genre et du niveau de satisfaction des bénéficiaires, révèle un processus itératif, irréversible mais très prudent comportant bon nombre d'avancées significatives mais aussi certaines limites.

Au nombre des lacunes auxquelles bute le fonctionnement effectif des entités décentralisées, il y a les insuffisances du dispositif, le profil et le statut des élus locaux. En effet, le code des collectivités locales n'a pas bien défini qui est l'élu local et qu'est-ce qui est attendu de lui comme résultat. Aussi, sont ils nombreux les membres des conseils des collectivités décentralisés qui souffrent d'un manque notoire de maîtrise des textes de loi sur la décentralisation. Dans une telle situation il n'est pas étonnant que le pilotage à vue soit érigé en règle dans la gestion des conseils. Ne parlons pas de planification encore moins de l'observation des exigences de ses principes. A cela, s'ajoute l'absence d'une fonction publique locale, même si depuis 1969, les conditions juridiques de sa création sont initiées. Se laissant aller à la facilité, les exécutifs locaux mettent en place un personnel

pléthorique non qualifié recruté sur la base du clientélisme politique. Dans un tel contexte, les plans communaux de développement élaborés sur l'initiative des partenaires de développement ne sauraient être que des outils obsolètes.

Par ailleurs, l'accession au pouvoir de beaucoup d'élus locaux est plus l'émanation de l'autorité centrale et des partis dominants, à partir de consignes de vote, que d'un choix populaire incarnant la confiance d'une communauté, en des personnes vertueuses et compétentes. De ce fait, une fois élu, l'exécutif local --Maire, Président de conseil régional-- s'illustre par des abus de pouvoirs et une velléité de gouvernance solitaire et opaque du fait du déséquilibre des pouvoirs à l'intérieur des conseils.

La volonté politique de responsabiliser les gouvernements locaux n'est pas totale et l'État reste encore le « maître du jeu » en continuant de tirer les « ficelles politiques » de la décentralisation. Cela est illustré par le dispositif juridique qui balise la décentralisation dans le cadre de la démocratie représentative et restreint du même coup la liberté de la population. Il se dégage que la libre administration est conférée non pas aux populations mais aux partis politiques. En effet, l'obligation pour tout candidat d'être investi par un parti politique fait que les conseils locaux qui désignent les exécutifs en leur sein échappent au contrôle des populations. La règle semble dire que « pour partager le festin des lions, il faut être des leurs ».

Le mouvement de décentralisation dans les secteurs de l'éducation et de la santé a commencé avec les politiques d'ajustement structurel au début des années 1980 sous le diktat de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), même s'il importe de signaler que

la stratégie des Soins de Santé Primaires initiée par la conférence d'Alma Ata (1978) a balisé le terrain pour la participation communautaire à la gestion des centres de santé. En effet, les institutions de Bretton Woods considéraient alors que les deux secteurs étaient non productifs pour recevoir des financements solides dans un contexte d'arbitrage ténu.

Suite à la Déclaration de politique de santé et d'action sociale (1989) le Conseil Économique et Social du Sénégal avait recommandé « *l'implication du secteur privé dans la gestion des infrastructures de base et des services sociaux* » jetant ainsi les bases d'un recours à la contractualisation dès le début des années 1990. La loi 96-07 du 22 mars 1996 a consacré le transfert de certaines compétences de santé aux collectivités locales. En 2007 le Ministère de la Santé donnait la répartition des charges de la santé en ces termes :

- État : 53%
- Populations : 11%
- Collectivités locales : 6%
- PTF : 30%.

La promulgation de la loi 2008-59 du 24 septembre 2008 portant sur le Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement (SPEPA) a jeté les bases de la formulation des objectifs du Sénégal en matière d'accès des populations rurales à une eau de boisson salubre –passer de 64% en 2004 à 82% en 2015-- et aux services d'assainissement --17% en 2004 à 59% en 2015--. L'accès à l'eau potable en milieu urbain a progressé de 79% en fin 2007 à 82% en 2008 soit une progression nette de 4 points. L'article L 28 du code de l'assainissement stipule que : « les collectivités locales, notamment les communes sont

responsables, concurremment avec l'État, du financement des investissements et de l'exploitation des ouvrages de collecte et d'évacuation des eaux pluviales notamment les canaux à ciel ouvert. Le texte donne aux collectivités le droit de gérer directement ou indirectement les ouvrages d'assainissement. La revue documentaire met en évidence un hiatus à ce niveau dans la mesure où l'hydraulique et l'assainissement ne font pas partie des neuf domaines de compétences transférés par l'État aux collectivités locales bien qu'elles soient au centre du processus de mise en œuvre des ouvrages d'eau potable et d'assainissement.

La conférence mondiale sur l'éducation pour tous —Jomtien, mars 1990— a ouvert une nouvelle ère dans la gestion des systèmes éducatifs. En effet, la Déclaration qui en est issue a recommandé aux pays d'introduire une plus grande décentralisation des systèmes éducatifs en vue d'une plus grande participation des populations. C'est dans cette logique que la première lettre de politique éducative a retenu entre autres principes :

- l'expansion de la responsabilité des communautés dans le système éducatif pour une meilleure prise en charge des besoins des bénéficiaires. Elle engage le gouvernement à renforcer la dévolution du pouvoir depuis le centre jusqu'au niveau local, autour des inspections et des écoles, dans une perspective d'autonomisation et de responsabilisation accrue des différents acteurs.
- la promotion d'un partenariat efficace et bien coordonné qui se veut large, et mieux organisé pour que les ressources de toutes natures disponibles chez les divers acteurs et partenaires puissent être investies sans entrave dans le secteur éducatif.

Cette option a été renforcée par la Déclaration du Forum mondial de Dakar (avril 2000) dont la 5^{ème} stratégie est ainsi libellée : *« Il faut que soit créé un nouvel espace politique et social, à tous les niveaux de la société, qui permettent aux apprenants, aux enseignants, aux parents, aux collectivités, aux organisations non gouvernementales et aux autres organisations de la société civile d'engager les gouvernements à dialoguer, prendre des mesures et innover pour atteindre les objectifs de l'éducation de base »*. Cette stratégie conforte l'option retenue par le Sénégal dans le cadre du Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) qui a plaidé pour une délégation à la base de l'exécution de la plupart des activités, le niveau central se concentrant désormais sur la modernisation du pilotage et la coordination desdites activités, et cela en conformité avec le document de politique générale de l'éducation et de la formation (1999) qui a mis en exergue les effets positifs attendus d'une plus grande implication des collectivités locales : meilleure gouvernance, large participation dans la gestion de l'éducation, appropriation des structures du fait de la démocratisation du processus de prise de décision.

Le PDEF qui a opté pour une planification décentralisée, ascendante vise à renforcer l'autonomie et la responsabilité des écoles et des établissements scolaires ou de formation dans le cadre de projets d'écoles ou d'établissements articulés aux plans départementaux et régionaux de développement de l'éducation (PDDE/PRDE).

II. APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES

Les critères consensuels définis à l'atelier de lancement de l'étude ont été modulés par l'équipe sénégalaise pour obtenir la liste suivante des critères devant guider la sélection

des six collectivités à étudier. Il s'agit de :

- La disponibilité des responsables et des différentes catégories d'acteurs ;
- La couverture exhaustive de la typologie existant au Sénégal en matière de collectivité,
- La diversité entre communes urbaine, péri urbaine et rurale ;
- L'importance relative des structures décentralisées de gestion des services sociaux de base ;
- L'existence de pratiques innovantes ;
- L'existence de pratiques prometteuses de synergie d'action et existence de femmes conseillères ;
- La non concentration de toutes les collectivités dans la même zone.

Ainsi, l'échantillon des communes retenues comprend trois rurales –Fatick, Lambaye et Yenne— et trois urbaines –Pikine, Ville de Louga et Rufisque--.

L'enquête n'a pas été réalisée comme envisagée en raison de difficultés de plusieurs ordres portant sur l'accès au terrain mais aussi aux groupes d'acteurs ciblés. Plusieurs personnes rencontrées, notamment dans le domaine de la santé, n'ont pas coopéré prétextant le manque d'autorisation de leur hiérarchie.

Ces difficultés ont été remédiées par l'équipe en faisant appel aux personnes ressources spécialistes des quatre secteurs pour répondre aux huit questions de recherche.

III. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES RÉSULTATS

III.1. Quelques limites de la Décentralisation

Le profil de l'élu local n'est pas bien défini dans le code des collectivités locales. Aussi, le personnel politique local souffre-t-il considérablement d'un manque notoire de maîtrise des textes de loi sur la décentralisation. Cette situation conduit la plupart d'élus locaux dans un management tatillonnant érigeant le pilotage à vue en règle et la planification en exception.

Par ailleurs, l'on note un manque de vision prospective chez la plupart des conseils locaux qui ne disposent d'aucun programme cohérent de développement local. Même, s'il existe, il l'est généralement pour la forme. Or, la décentralisation porte sur le développement local et en même temps ne se justifie que par ce dernier. A cela, s'ajoute l'absence d'une fonction publique locale.

Aussi, les compétences transférées aux collectivités locales ne sont pas accompagnées de ressources financières suffisantes dans un contexte dominé par une faiblesse de ressources locales liée à une très grande limite de la fiscalité locale. En effet, le principe de compensation financière n'est respecté que dans 05 des 09 domaines de compétences transférées. Au plan sociopolitique, les contribuables manifestent de plus en plus de réticence à s'acquitter de l'impôt justifiant leur comportement par leur insatisfaction par rapport aux services obtenus de la collectivité locale.

Quant à la société civile, elle est très faiblement impliquée dans la gestion des collectivités locales

d'autant plus que peu de femmes et de jeunes siègent aux instances de décision locale. En effet, on constate que les populations ne sont pas suffisamment consultées et informées sur les décisions qui concernent leur vécu, sur la priorisation de leurs attentes. Cela résulte de l'absence de communication sérieuse entre les élus et les administrés. Les acteurs à la base ont des appréciations divergentes sur l'effectivité de la décentralisation en fonction de leur statut socioprofessionnel. En croisant les réponses, nous retenons que l'analyse de l'effectivité de la décentralisation doit aller au delà des textes pour considérer un ensemble de facteurs sociodémographiques dont la qualification des acteurs et leur capacité à animer les collectivités en toute neutralité. En ce qui concerne les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice, l'opinion la plus partagée est que les moyens mis à disposition sont toujours insuffisants par rapport aux compétences transmises. Un responsable administratif relève que l'adéquation entre ressources et compétences transférées aurait été un atout très fort pour rendre effective la décentralisation. L'expert soutient qu'il est difficile de situer de manière unilatérale les responsabilités du manque d'effectivité de la décentralisation entre l'État et les collectivités locales. Il estime que l'esprit de la décentralisation n'est pas encore assez bien implanté chez tous les acteurs. Le manque de cadres de concertation et de contrôle citoyen où tous les acteurs peuvent se rencontrer et construire ensemble une culture de la décentralisation n'arrange pas les choses.

III.2. La décentralisation dans le secteur de la santé

En 1978, la conférence d'Alma Ata avait pour but la réalisation de l'objectif « *Santé Pour Tous en l'an 2000* » qui était basé sur la stratégie des Soins de Santé Primaires.

Par ailleurs, l'OMS (2000) montre que la performance des systèmes de santé en Afrique constitue un défi majeur pour l'atteinte de cet objectif. Cependant, les politiques d'ajustement structurel des années 1980 dictées par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont qualifié les secteurs de l'éducation et de la Santé de domaines « non-productifs » cibles du désengagement de l'État. Il en est résulté des effets graves à cause de l'absence d'investissement dans les infrastructures et les ressources humaines.

En matière de décentralisation touchant au secteur de la santé, on note que le Sénégal compte 50 districts sanitaires³. Chaque district est dirigé par un Médecin Chef de District assisté par son adjoint, la sage-femme, le superviseur de soins de santé primaires, le responsable de l'Éducation pour la Santé, le responsable de la santé de la reproduction, le responsable de l'hygiène, etc. Au niveau du district se trouve un centre de santé et un réseau de postes de santé dirigés par un Infirmier Chef de Poste ou une Maternité Rurale dirigée par une sage-femme et des cases de santé dirigées par une matrone. L'échelon régional dit région médicale correspond administrativement à une région. La région médicale est dirigée par un médecin de santé publique dit Médecin Chef de Région assisté par l'Équipe Cadre de Région composée de plusieurs chefs de services de l'hôpital

3 Cf. PNDS

régional ou rattachés à la région médicale.

Au total, le Sénégal compte 768 postes de santé, 54 centres de santé et 20 hôpitaux régionaux ou nationaux⁴.

L'amélioration de l'accessibilité géographique des services de santé constitue une stratégie majeure du PDIS, car une bonne partie des populations rurales vit à plus de 5 kilomètres du poste de santé le plus proche. Des régions comme Tambacounda, Kolda et Matam accusent des déficits en postes de santé ruraux. Les plus importants se situent dans un rayon moyen d'action de loin supérieur à 15 kilomètres en moyenne⁵. Malgré, l'inscription de la construction d'infrastructures sanitaires dans les priorités des dépenses de l'État, la carte sanitaire est loin de satisfaire les besoins et les attentes des populations. Les régions géographiquement étendues et caractérisées par un émiettement de l'habitat, comme Tambacounda et Matam, souffrent d'accès difficile aux structures de santé.

La politique de contractualisation dans le secteur de la santé au Sénégal a pour objectif de s'assurer que les arrangements contractuels établis entre les acteurs de la santé se font dans le respect de la politique nationale de santé et de ses principes d'équité et contribuent à améliorer la performance du système de santé⁶.

C'est ainsi que le document de politique de contractualisation a été élaboré en octobre 2004. La mise en œuvre d'une politique de contractualisation dans le secteur de la santé et l'élaboration d'un guide d'opérationnalisation au profit des acteurs marquent toute l'importance que l'État du Sénégal accorde à la participation des autres acteurs à

4 Idem

5 Idem.P.17

6 République du Sénégal (Octobre 2004, P.10)

la couverture sanitaire, sur l'étendue du territoire national, particulièrement dans les zones pauvres et reculées.

Plusieurs institutions du secteur privé et de la société civile, même si elles restent en marge du système de santé et de sa politique, contribuent à la prestation de services de santé pour les populations. La contractualisation favorise la collaboration entre les acteurs et le Ministère de la Santé en mobilisant les ressources tant humaines que financières pour la santé des populations. Ainsi, l'État se consacrera mieux à ses tâches régaliennes et à ses missions essentielles que sont : (i) la définition des politiques de santé, (ii) la protection des populations les plus vulnérables, (iii) la coordination des partenaires extérieurs et (iv) l'élaboration des textes juridiques permettant une mise en œuvre efficace de la politique de santé⁷.

Enfin on notera que si les collectivités utilisent le fonds de dotation pour appuyer les services de santé, comme c'est le cas à Rufisque, les comités de santé impliquent, pour leur part, les différents segments de la population notamment les femmes. Les actions du comité de santé vont du recrutement de personnel jusqu'au renforcement du plateau technique des centres, postes de santé et cases qui relèvent des compétences des communes, communautés rurales et comités de santé. Il se dégage clairement des différentes sources que la décentralisation dans le secteur de la santé est encore partielle. Les cadres de concertations sont quasi inexistants. Le budget de la santé est variable selon l'importance de la collectivité. La synergie entre les acteurs est assez faible.

7 Idem. P.10

III.3. La décentralisation dans le secteur de l'eau

Beaucoup d'acteurs interviennent dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement, il s'agit de l'État, des partenaires au développement, des ONG, du secteur privé et dans une moindre mesure des collectivités locales.

L'hydraulique et l'assainissement ne font pas partie des neuf domaines de compétences transférés par l'État aux collectivités locales bien qu'elles soient au centre du processus de mise en œuvre des ouvrages d'eau potable et d'assainissement.

La décentralisation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement semble se résumer à la prise en charge des adductions d'eau à l'école, dans les structures de santé et d'une manière générale dans les lieux sociaux. Les efforts des collectivités en la matière sont soutenus par différents partenaires locaux et internationaux et se résument au paiement des factures. Cela est somme toute normal dans la mesure où le secteur ne fait pas partie des compétences transférées (voir revue de la littérature).

Cependant, de plus en plus, les collectivités locales interviennent dans le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement à travers :

- Des projets d'appui à la décentralisation et au développement local qui visent à doter les collectivités locales de capacités de planification, de programmation et de réalisation d'infrastructures rurales ;
- Des projets de coopération décentralisée avec des collectivités locales étrangères comme partenaires ;

- De programmes et projets, les appuis de certains bailleurs de fonds, ONG ou associations d'ONG aux collectivités locales.

Cette démarche se développe à un rythme effréné quand bien même le secteur ne fait pas partie des compétence transférées. En effet, les partenaires de coopération décentralisée justifient leurs interventions par certaines dispositions des textes comme le contrat d'affermage, etc.

III.4. La décentralisation dans le secteur de l'éducation

Pour mieux répondre aux priorités locales et encourager la participation des populations, le PDEF, dont l'objectif est l'instauration d'un « environnement plus incitatif pour une meilleure prise en charge des besoins de la base », a opté pour une délégation à la base pour l'exécution de la plupart des activités, le niveau central se concentrant désormais sur la modernisation du pilotage et la coordination. Il a été envisagé à cet effet la création de sept structures dont deux au niveau central et cinq au niveau décentralisé. S'inscrivant dans cette logique, le document de politique générale de l'éducation et de la formation élaboré en 1999 par le Gouvernement du Sénégal insiste sur les effets positifs attendus du rôle accru dévolu aux collectivités locales : meilleure gouvernance, promotion d'une participation à large échelle dans la gestion de l'éducation, émergence d'un sentiment d'appartenance au niveau local grâce à un meilleur partage du processus de prise de décision.

Le PDEF qui a opté pour une planification décentralisée, ascendante vise à renforcer l'autonomie et la responsabilité des écoles et des établissements scolaires ou de formation

dans le cadre de projets d'écoles ou d'établissements articulés PDDE et PRDE. Les écoles et établissements doivent à leur tour se restructurer, impulser des projets d'établissement, accueillir les nombreuses innovations et les gérer convenablement. Cela suppose un nouveau profil d'établissement et de chef d'établissement et une nouvelle manière de gérer les interfaces, entre inspections départementales de l'éducation nationale (IDEN) et les écoles et établissements, d'une part, et entre l'école et les communautés, d'autre part.

La décentralisation est accompagnée aussi d'une déconcentration des activités. Le ministère de l'Education a onze administrations régionales appelées inspections d'académie et 43 IDEN. Des transferts budgétaires sont opérés par l'administration centrale au profit de ces structures. Les échanges avec les acteurs de l'éducation corroborent les informations tirées de la documentation comme quoi la décentralisation est effective dans leur domaine. Les collectivités appuient régulièrement les ordres d'enseignement qui relèvent de leurs compétences, notamment en manuels et en fournitures. Cet appui est relativement consistant, dans les communes urbaines, mais assez timide dans les communes d'arrondissement. Néanmoins, ce soutien combiné à celui de l'État central a permis au système éducatif départemental qui couvre plusieurs collectivités de faire progresser ses indicateurs en matière d'accès et de qualité.

Il est par ailleurs ressorti que les organisations de la société civile du secteur ne sont pas très actives, certainement parce que leurs intérêts se trouvent ailleurs. C'est le cas des syndicats des enseignants du privé et même

du public, mais aussi des associations des parents d'élèves. Ces dernières sont quand même contentes des efforts fournis par les collectivités. Leurs animateurs suggèrent la création d'une synergie d'actions entre les associations des parents d'élèves (APE), les comités de gestion des écoles, les organisations de la société civile (OSC) et les organisations communautaires de base (OCB) en vue d'améliorer l'efficacité de l'appui aux écoles. Tous les acteurs s'accordent pour dire qu'il est fondamental de travailler que tous les acteurs travaillent en parfaite synergie car c'est une condition sine qua non pour un véritable succès.

CONCLUSION

En guise de conclusion, soulignons que la décentralisation a commencé timidement en 1954 à la demande de quelques résidents des centres urbains pour se généraliser progressivement après l'indépendance et devenir intégrale au début des années 2000. Une telle évolution a certainement été soutenue par la volonté politique des acteurs de l'État, même s'il faut reconnaître qu'il y a eu des moments d'hésitations. Pour preuve on peut noter que jusqu'à présent, le transfert de compétences ne concerne que quelques secteurs et il n'est pas encore totalement effectif. Néanmoins, les exécutifs élus des collectivités bénéficient d'appuis divers qui leur permettent d'assumer leurs compétences légales à l'occasion des délibérations réglementaires, le contrôle de conformité intervenant a posteriori et non a priori contrairement à la pratique dans le cadre de la déconcentration.

Comme relevé dans la revue de la littérature, décentralisation ne signifie pas obligatoirement démocratisation au regard des faibles avancées dans l'accès des femmes à la représentation et encore moins aux postes de responsabilité.

Cela dit, il y a encore beaucoup à faire au niveau des textes et de l'allocation des ressources pour permettre aux structures décentralisées de répondre efficacement aux besoins de la population. La suprématie des partis politiques sur les choix des communautés est un exemple de correction nécessaire pour que la décentralisation évolue vers une véritable démocratie à la base qui donne aux citoyens le pouvoir de choisir leurs leaders en toute objectivité et de les remercier en cas de mauvaises prestations. Une autre correction dont le besoin est mis en évidence par l'étude a trait à l'incapacité d'un nombre important d'élus locaux à assumer leur mandat faute de qualification. Il faudra organiser la formation initiale des acteurs à la base et le renforcement des capacités de tous sur toute la chaîne car le nouveau mode de gouvernance requiert des comportements différents de ceux qui avaient cours par le passé. Le manque ou si l'on veut l'insuffisance de ressources humaines qualifiées est souvent avancé comme prétexte par l'administration centrale ou ses représentants pour empiéter dans le champ de compétences des conseils locaux, notamment en matière de mobilisation et de gestion des finances.

La question de la décentralisation au Sénégal, du point de vue des textes et du vécu des acteurs est au centre de la lutte contre la pauvreté pour le développement durable. Cette question est d'autant plus prégnante quand on la mesure à l'aune des secteurs ciblés dans cette étude, en l'occurrence l'eau et l'assainissement, la santé et l'éducation. En effet, si le document de stratégie de réduction de la pauvreté vise une croissance accélérée du pays à partir de cinq grappes et un partage équitable des fruits de cette croissance, les révélateurs d'impacts les plus pertinents sont les secteurs visés par cette étude.

Recommandations

1. *A propos de la décentralisation en général*

- Renforcer les capacités des représentants de collectivités et de leurs personnels ;
- Promouvoir au niveau des acteurs de l'État et des collectivités une culture de la décentralisation à partir de revues annuelles et d'assises tous les trois ans;
- Renforcer les moyens des collectivités en adéquation avec les compétences transférées ;
- Clarifier davantage la répartition des rôles et responsabilités entre l'État et les collectivités.
- Mettre en place des cadres de concertations et de mise en synergie des secteurs de l'eau et de l'assainissement, de la santé et de l'éducation.

2. *A propos de la décentralisation dans le domaine de la santé*

- Rendre effective la fusion entre le comité de santé et le comité de gestion ;
- Mettre en place, aux différents niveaux de la décentralisation, des cadres permanents de concertation pour organiser la synergie et la cohérence dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation;
- Améliorer de manière substantielle le budget de la santé ;
- Réorganiser les services de santé au niveau national, déconcentré et décentralisé en rapport avec le découpage des collectivités afin de faciliter leur pilotage par les responsables de collectivités.

3. *A propos de la décentralisation dans le domaine*

de l'eau et de l'assainissement

- Favoriser l'intercommunalité pour la prise en charge des gros équipements nécessités par la décentralisation de l'hydraulique ;
- Généraliser la couverture en matière de forage et d'ASSUFOR en zone rurale et les branchements sociaux en zones urbaines ;
- Renforcer les dispositifs de recouvrement pour optimiser les recettes des collectivités et mieux rentabiliser les investissements.

4. A propos de la décentralisation dans le domaine de l'éducation

- Promouvoir la participation de tous les acteurs à la base ;
- Rendre fonctionnels les organes de gestion du PDEF au niveau déconcentré / décentralisé ;
- Faire en sorte que tous les acteurs travaillent en parfaite synergie.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Jones, L. R., and Zumeta, W., (1980). 'Sequence for issues and policy analysis : A model for defining and resolving policy problems.' In M. L. McCashin (ed.). *Proceedings of the international conference on learning and administration*. Olympia, Washington: 191-205.

Lippitt, R., Watson, J., and Westley, B., (1958). *The dynamics of planned change*. New York: Harcourt, Brace and Company.

Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale (Août 2004).
« Plan National de Développement Sanitaire (PNDS)- Phase II : 2004-2008. »

OMS (2000). Pour un système de santé performant.

République du Sénégal (Octobre 2004). « Politique de contractualisation dans le secteur de la Santé au Sénégal. Version finale ». Document non publié.

Tocqueville, Alexis de (1835). *De la démocratie en Amérique*. Paris: Éditions Gallimard

**REMERCIEMENTS A TOUS
NOS PARTENAIRES/
THANKS TO ALL PARTNERS**



IDRC
International Development
Research Centre



CRDI
Centre de recherches pour le
développement international

ISBN : 978-2-35565-026-0

